

Analisis CSIS

Implikasi AFTA dan Pembangunan Infrastruktur Indonesia

ANALISIS PERISTIWA

Tinjauan Perkembangan Politik:

- Agenda Tertinggal Pemerintahan SBY-Kalla dan Pemilu 2009

Tinjauan Perkembangan Ekonomi:

- Perkembangan Ekonomi Global dan Indonesia
- Stimulus Melalui APBN

Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:

- Presiden Obama dan Babak Baru Hubungan RI-AS

ARTIKEL

Implikasi AFTA pada Perdagangan Produk Pertanian Indonesia

Prospek Sektor Pertanian dan Non-Pertanian di Indonesia

Pengelompokan Industri di Indonesia: Kajian terhadap Eksistensi dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya

Kondisi Pembangunan Infrastruktur di Indonesia

Kelembagaan Diplomasi Ekonomi Indonesia: Kemitraan Kooperatif atau Individualistik Monopolistik?



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas

menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Indra J. Piliang

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 37, No. 4, Desember 2008

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

446 – 448

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Agenda Tertinggal Pemerintahan SBY-Kalla dan Pemilu 2009
J. Kristiadi

449 – 457

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Perkembangan Ekonomi Global dan Indonesia
Teguh Yudo Wicaksono
- Stimulus Melalui APBN
Pande Radja Silalahi

458 – 478

479 – 485

□ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- Presiden Obama dan Babak Baru Hubungan RI-AS
Sudjadnan Parnohadiningrat

486 – 491

ARTIKEL

- Implikasi AFTA pada Perdagangan Produk Pertanian Indonesia
Deni Friawan dan Carlos Mangunsong

492 – 517

- Prospek Sektor Pertanian dan Non-Pertanian di Indonesia
Fajar B. Hirawan

518 – 540

- Pengelompokan Industri di Indonesia: Kajian terhadap Eksistensi dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya
Pratiwi Kartika

541 – 553

- Kondisi Pembangunan Infrastruktur di Indonesia
Deni Friawan

554 – 579

- Kelembagaan Diplomasi Ekonomi Indonesia: Kemitraan Kooperatif atau Individualistik Monopolistik?
Bantarto Bandoro

580 – 592

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal *Analisis CSIS* edisi ini menyajikan lima artikel yang terkait dengan perkembangan ekonomi dalam beberapa tahun terakhir ini. Implikasi AFTA dan Pembangunan Infrastruktur sebagai judul dalam edisi ini, harapannya dapat memberi masukan penting bagi para pembaca yang sering mengamati perkembangan ekonomi secara regional.

Artikel *Deni Friawan* dan *Carlos Mangunsong* berjudul "Implikasi AFTA pada Perdagangan Produk Pertanian Indonesia" antara lain menguraikan bahwa daya saing produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN terus mengalami penurunan pada beberapa tahun belakangan ini. Ini disebabkan oleh turunnya faktor permintaan terhadap produk pertanian Indonesia atau kesalahan memilih pasar dan produk yang dijual. Di samping itu, ketidakmampuan untuk beradaptasi dengan keadaan pasar yang telah berubah, ikut memperparah penurunan ekspor pertanian.

Artikel *Fajar B. Hirawan* berjudul "Prospek Sektor Pertanian dan Non-Pertanian di Indonesia" menguraikan secara kualitatif maupun kuantitatif tentang pola pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan PDB. Pada periode krisis pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan *output* di sektor pertanian memiliki hubungan yang negatif terhadap pertumbuhan PDB. Dari sisi stabilitas, sektor pertanian lebih stabil dibandingkan sektor non-pertanian dari sisi ketenagakerjaan, sedangkan sektor non-pertanian lebih stabil dibandingkan sektor pertanian dari sisi PDB. Sementara itu, pada periode setelah krisis, pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan *output* di sektor pertanian memiliki hubungan yang positif terhadap pertumbuhan PDB.

Pratiwi Kartika dalam artikel berjudul "Pengelompokan Industri di Indonesia: Kajian terhadap Eksistensi dan Faktor-faktor yang mempengaruhinya" dengan mengutip beberapa literatur, menyebutkan bahwa industri manufaktur di Indonesia sangat terkonsentrasi. Sekitar setengah dari seluruh pekerja di sektor manufaktur hanya terletak di

15 kabupaten. Konsentrasi lokasi terletak di Indonesia barat, yaitu Jawa dan sebagian Sumatera. Di pulau Jawa, penyebaran industri tidak merata, tetapi mengelompok di dua kutub: Jawa Barat dan Jawa Timur. Kepadatan industri dianggap tinggi jika suatu kabupaten mempekerjakan lebih dari 24.000 tenaga kerja dan menghasilkan nilai tambah lebih dari Rp 200 miliar per tahun. Hasilnya, konsentrasi bagian barat, meliputi Jakarta dan Bandung dan kota-kota yang menghubungkan di kedua daerah tersebut.

Sementara, *Deni Friawan* dalam artikel berjudul "Kondisi Pembangunan Infrastruktur di Indonesia" menyebutkan bahwa rendahnya akses pelayanan infrastruktur di Indonesia disebabkan oleh kombinasi masalah-masalah sektoral dan lintas sektor. Kebijakan untuk mengatasi menurunnya kondisi pelayanan infrastruktur membutuhkan kebijakan sektoral dan lintas sektoral. Pada sektor jalan raya dan perkeretaapian, pemerintah pusat dapat menyusun dan menyediakan insentif fiskal untuk pemerintah provinsi dan kabupaten untuk menjamin perawatan dan pengembangan jaringan jalan. Pada sektor transportasi udara dan air, pelaksanaan privatisasi sektor pelabuhan yang telah dilakukan secara bertahap dapat diperluas pada pelayanan jasa lain di pelabuhan dan tidak hanya terbatas pada penyedia jasa yang memiliki kondisi keuangan yang baik tapi juga pada penyedia yang mampu meningkatkan daya saing pelabuhan, penerapan manajemen dan teknologi modern serta jaminan transfer pengetahuan pada penyedia lokal. Kebijakan sektor lainnya tentu juga dapat membantu kondisi perkembangan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

"Kelembagaan Diplomasi Ekonomi Indonesia: Kemitraan Kooperatif atau Individualistik Monopolistik?" sebagai tulisan terakhir yang ditulis *Bantarto Bandoro* menyebutkan, kurangnya koordinasi antar departemen menjadi salah satu sebab utama lemahnya diplomasi ekonomi Indonesia. Publik menyalahkan kelembagaan sebagai faktor yang memberi kontribusi kepada tidak efektifnya diplomasi ekonomi Indonesia. Apabila diplomasi ekonomi akan diperoleh dengan raihan-raihan yang signifikan untuk kepentingan ekonomi nasional, seharusnya dilakukan setelah ada kelembagaan yang kokoh dan tidak boleh dilakukan atas dasar kepentingan-kepentingan sesaat,

akan tetapi kepentingan-kepentingan nasional jangka panjang, yang beorientasi pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat secara umum.

Selain artikel, terbitan analisis kali ini disertai tinjauan perkembangan politik, ekonomi serta tinjauan perkembangan regional dan global. Masalah pemilu 2009, stimulus APBN dan terpilihnya presiden Obama sebagai presiden Amerika Serikat ke-44 mengisi tinjauan perkembangan tersebut.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Agenda Tertinggal Pemerintahan SBY-Kalla dan Pemilu 2009*

J. Kristiadi

PENGANTAR

Visi, misi, prinsip, strategi dasar, agenda dan program kerja Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla (JK), yang dijadikan daya tarik masyarakat digelorakan dengan dua mantra retorik, 'Perubahan' dan 'Bersama Kita Bisa'. Namun, setelah empat tahun, kata-kata bertuah tersebut tidak sepenuhnya menunjukkan keampuhannya. Selama masa jabatannya, janji yang paling ditunggu rakyat, yaitu perubahan dari kehidupan yang pahit menjadi bebas dari kemiskinan yang menindih kehidupan sehari-hari masih belum terpenuhi. Salah satu penyebabnya adalah pemerintahan SBY-JK kurang mempunyai fokus mewujudkan pemerintahan yang efektif. Reformasi birokrasi yang seharusnya menjadi salah satu agenda yang urgen tidak dijadikan prioritas. Urgensi melakukan reformasi birokrasi semakin mendesak, mengingat dewasa ini politisasi birokrasi sudah terasa sangat keterlaluan. Bentuknya mulai dari diperlukannya dukungan partai politik (parpol) bagi jabatan-jabatan tertentu sampai dengan penyalahgunaan birokrasi menjadi tim sukses dalam pemilihan kepala daerah.

* Artikel ini pernah dimuat di *Media Indonesia*, 15 Desember 2008 dan 13 Januari 2009.

KERANCUAN SISTEM PEMERINTAHAN

Membangun suatu pemerintahan yang efektif memang tidak dapat hanya dengan melakukan reformasi birokrasi. Agenda besarnya adalah meluruskan kerancuan sistem pemerintahan. Secara konstitusional sistem presidensial, akan tetapi karena dikombinasikan dengan sistem multi partai yang *fragmented*, maka praktik penyelenggaraan pemerintahan sangat bernuansa parlementer. Oleh sebab itu, dalam menyusun kabinet pada awal pemerintahan telah berlangsung sedemikian alot, karena selain SBY-JK mempunyai basis politik sendiri-sendiri, masih harus berhadapan dengan parpol pendukung yang meminta jatah di kabinet.

Ironisnya, kader-kader parpol yang menjadi bagian dari pemerintahan tidak selalu dapat menjamin bahwa kebijakan yang diambil pemerintahan dengan mulus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sistem pemerintahan gado-gado selalu diancam kemacetan pemerintahan. Selama ini ancaman kemacetan tidak terjadi, mungkin disebabkan oleh sikap pemerintahan SBY-JK yang santun dan superhati-hati dalam mengambil keputusan.

Pemerintahan yang tidak efektif semakin kronis karena peraturan perundangan yang mengatur pembagian urusan kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota tidak dapat dilaksanakan di lapangan. Hal ini terkait dengan arogansi sektoral dalam pemerintahan dewasa ini. Sementara itu, garis kebijakan pemerintah pusat menjadi mandul karena berhadapan dengan garis komando parpol atau gabungan parpol yang menjadi patron atau pendukung konkret dari setiap kepala daerah. Loyalitas kader partai yang menjadi kepala daerah kadang-kadang lebih tinggi dari pada loyalitas mereka kepada pemerintah. Hal tersebut masih ditambah lagi dengan tidak adanya strategi pembangunan yang komprehensif, yang harus dijadikan pedoman dan ditaati oleh semua jajaran pemerintah dari pusat sampai daerah. Meskipun hampir setiap kepala daerah mempunyai visi dan misi yang mirip, praktik penyelenggaraan pemerintahan selama transisi politik dewasa ini menunjukkan yang lebih menonjol adalah *deal-deal* politik subyektif untuk kepentingan kelompok. Oleh

sebab itu, tidak ada jaminan misi dan visi berjalan berkesinambungan kalau terjadi pergantian pemerintahan.

KETIDAKEFEKTIFAN PEMERINTAH

Reformasi birokrasi juga dapat diharapkan dapat lebih meng-efektifkan pemerintahan dalam melakukan supervisi terhadap pemerintah daerah. Dewasa ini, bila terjadi penyimpangan peraturan daerah yang tidak sejalan dengan peraturan perundangan di atasnya seharusnya dapat dicabut, tetapi kalau pemerintah tidak berbuat apa-apa. Ketidakefektifan pemerintah juga sangat jelas dalam melakukan kontrol penyaluran dana otsus Papua. Sebagaimana diketahui, sejak terbitnya UU 21/2001, provinsi Papua selama dua puluh tahun menerima dana otsus besarnya setara dengan 2 persen dari plafon dana alokasi umum nasional. Dana tersebut terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Sejak awal 2000, provinsi Papua menerima dana tersebut mulai dari sekitar satu triliun rupiah sampai dengan anggaran terakhir sekitar 7 sampai 8 triliun rupiah. Kalau ditambah dengan anggaran yang lain, jumlah APBD provinsi tersebut mulai terbitnya UU Otsus merambat mulai dari Rp 2 triliun sampai dengan Rp 10-12 triliun selama lebih kurang delapan tahun.

Agar dana tersebut memenuhi target, UU memerintahkan agar dalam penyelenggaraan pemerintah, termasuk penggunaan dana otsus, harus dilakukan pengawasan hukum, pengawasan politik, dan pengawasan sosial. Secara khusus disebut bahwa pelaksanaan pengawasan sosial sebagaimana diatur lebih lanjut dengan perdasus. Tetapi yang sangat mengherankan dan menimbulkan spekulasi, hingga saat ini belum kedengaran perdasus yang diperlukan telah terbit. Bahkan yang lebih mengherankan lagi, pemerintah (pusat) tidak mengambil tindakan yang tegas. Seakan-akan membiarkan dana tersebut menguap dan lenyap tertiuap angin.

Segala kerancuan dalam kebijakan desentralisasi, kalau ditelisik lebih mendalam, sebab utamanya adalah ketidakkonsistenan penyelenggaraan otonomi daerah dengan prinsip Indonesia sebagai negara kesatuan. Kalau semangat dan komitmen terhadap bentuk negara kesatuan dipertahankan, prinsip-prinsip tersebut secara konsisten

harus dijadikan pegangan dalam melakukan kebijakan desentralisasi. Artinya, besaran urusan dan kewenangan yang didelegasikan ke daerah berasal dari pemerintah pusat. Konsekuensinya, bila daerah tidak dapat menggunakan kewenangan secara bertanggung jawab, atau terjadi krisis pemerintah daerah, pemerintah pusat harus mempunyai instrumen dan mekanisme untuk menyelesaikan kemelut tersebut.

Pemicu krisis di daerah yang paling potensial adalah tiadanya jaminan hubungan kekuasaan yang simetris di tataran politik lokal. Lebih-lebih kalau calon independen untuk pemilihan kepada daerah telah menjadi keputusan politik. Oleh sebab itu, perlu kiranya dipikirkan secara sungguh-sungguh jalan keluarnya. Kemungkinan pemerintah pusat melakukan intervensi politik kalau terjadi ancaman kemacetan penyelenggaraan pemerintahan daerah karena konflik politik, perlu dijadikan pemikiran. Namun, intervensi harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip demokratis, seperti aturan yang jelas, evaluasi yang obyektif serta bimbingan yang cukup dan lain sebagainya. Misalnya, presiden diberi kewenangan mengatasi krisis tersebut. Namun kewenangan harus dilakukan secara demokratis serta merupakan jalan terakhir setelah segala upaya sebelumnya tidak dapat mengatasi masalah tersebut. Persyaratannya antara lain, dalam mempergunakan kewenangannya presiden harus mendapatkan persetujuan DPR serta mesti memperhatikan pendapat kepala daerah.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi berhak menilai apakah kewenangan presiden dalam kasus ini benar-benar dilakukan demi kepentingan umum atau sekedar intervensi politik. Kalau Mahkamah Konstitusi menolak, intervensi presiden menjadi batal. Proses tersebut memang rumit, namun untuk mencegah, agar presiden tidak sembarangan atau menyalahgunakan kewenangan yang kontroversial tersebut. Oleh sebab itu, kewenangan presiden tersebut tidak mutlak dan tetap dalam kerangka demokrasi. Ketentuan tersebut semakin dirasakan urgensinya, mengingat kemungkinan macetnya pemerintahan akan lebih mudah terjadi pada daerah tempat calon independen memperoleh kemenangan. Dalam konstruksi semacam ini, secara teoretik calon independen berhadapan dengan parlemen lokal akan mengakibatkan pemerintah daerah tersebut sangat potensial untuk mengalami krisis politik.

REFORMASI BIROKRASI

Sisa pemerintahan SBY-JK setahun yang akan datang diharapkan dapat meletakkan dasar-dasar reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efektif. Agenda ini sangat mendesak karena kebijakan apa pun yang dilakukan oleh pemerintah SBY-JK, tanpa melakukan perubahan birokrasi yang mendasar, hanya akan menjadi dokumen yang tidak mempunyai manfaat. Selain itu, reformasi birokrasi penting sekali mengingat kewajiban pemerintah demokratis adalah membuktikan tatanan demokrasi dapat menghasilkan kebijakan yang bermanfaat bagi rakyat.

Beberapa departemen memang telah mencoba melakukan perubahan, tetapi akan mubazir kalau tidak dilakukan secara mendasar, sistematis, dan berkelanjutan. Lebih-lebih, mengingat tuntutan global yang serba cepat dan semakin *complicated*, khususnya berkenaan dengan administrasi antar negara, yang menyangkut dengan perdagangan internasional, memerlukan pula birokrasi yang mempunyai perspektif global.

Harus diakui bahwa menciptakan pemerintahan yang efektif bukan hanya tanggung jawab pemerintah. Karena, hal itu menyangkut kesepakatan bangsa secara keseluruhan. Oleh karena itu, lembaga DPR harus terlibat. Namun, hal itu bukan berarti pemerintah tidak peduli dengan alasan sistem pemerintah yang rancu. Pemerintah harus mengambil inisiatif agar mandat dan kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah dapat dijadikan sarana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

AGENDA PEMILU 2009

Sepanjang tahun 2009, rakyat Indonesia akan disibukkan dengan pemilihan umum (pemilu). Namun, masyarakat sebaiknya tidak tenggelam dalam hingar-bingar keramaian rakyat. Karena, memilih wakil rakyat dan presiden tidak sama dengan pemilihan ratu kecantikan. Pemilu adalah memilih orang yang bermartabat, tanggung jawab, mempunyai kompetensi serta obsesi atau kegandrungan untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Kesalahan melakukan

pilihan yang tepat pertaruhanannya adalah nasib bangsa dan negara di kemudian hari.

Ancaman sistem politik yang mendasarkan kedaulatan rakyat adalah simplifikasi demokrasi. Alasan pokoknya demokrasi modern, tidak mungkin seluruh rakyat berdaulat dalam bentuk menempati posisi-posisi penting dalam pengambilan keputusan politik. Dengan alasan tersebut, rakyat harus rela menyerahkan kedaulatannya kepada 'segelintir elite' yang jumlahnya sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah penduduk negara yang bersangkutan. Penduduk Indonesia yang berjumlah lebih dari dua ratus juta dengan tingkat heterogenitas sangat tinggi hanya diwakili tidak lebih dari seribu orang (anggota DPR dan DPD). Dengan harapan mereka akan menggunakan kekuasaan untuk kemaslahatan umat. Tingkat penyederhanaan yang luar biasa tersebut membuka peluang sangat besar terjadinya distorsi atau bias *representativeness* (tingkat keterwakilan), terutama akibat paradoks popularitas. Artinya, terpilihnya seseorang menjadi anggota parlemen atau pejabat publik karena popularitas sama sekali tidak menjamin mereka mempunyai komitmen dan kompetensi mengelola kekuasaan untuk kepentingan rakyat. Tidak ada garansi mereka mempunyai kapabilitas melakukan transformasi aspirasi dan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat menjadi kebijakan publik. Oleh sebab itu, kehidupan demokrasi harus selalu diiringi dengan peningkatan kekuatan masyarakat sipil.

Agenda Pemilu 2009 paling mendesak adalah agar sistem daulat rakyat segera menghasilkan perbaikan kehidupan masyarakat. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, dalam perspektif politik, pertanyannya adalah apakah pemilu 2009 dapat menghasilkan pemerintahan yang efektif? Pertanyaan tersebut berkaitan dengan dalil, yang didasarkan atas pengalaman empirik banyak negara di dunia, bahwa sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem multi partai tak terbatas. Perdebatan pemilu sebagai rekayasa konstitusional untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif dan parlemen yang representatif, sudah menjadi perdebatan permanen. Ungkapan yang paling populer adalah, '*The combination of presidentialism and multipartism makes stable democracy difficult to sustain*' (Scott Mainwaring, 1993).

Sebagai bagian dari rekayasa konstitusional, pemilihan umum adalah instrumen membentuk pemerintahan yang efektif dan lembaga perwakilan yang representatif untuk mengontrol eksekutif. Dalam khazanah ilmu politik, secara sederhana perbedaan mazhab (*school of thought*) bagi mereka yang menganut aliran sistem pemilu proporsional lebih menganggap pemerintahan yang efektif dan stabil. Bagi mereka yang orientasi studinya *Anglo-American oriented*, Inggris dan Amerika adalah contoh negara-negara yang mempergunakan sistem distrik dengan pemerintahan parlementer. Sistem pemerintahan parlementer yang dikombinasikan dengan sistem distrik, biasanya dipraktekkan di negara-negara bekas jajahan Inggris, seperti India, Malaysia, Jamaika, ikatan persemakmuran Inggris, seperti Australia, Kanada, Selandia Baru dan lain sebagainya. Sistem presidensial Amerika, diikuti Filipina, Puerto Rico, serta negara-negara Amerika Latin pada umumnya. Indonesia termasuk di dalamnya. Sementara itu, sistem proporsional dengan kombinasi sistem pemerintahan parlementer banyak dipraktikkan di negara-negara Eropa Kontinental.

Dengan mencermati beberapa pengalaman negara-negara tersebut dapat disimpulkan bahwa menentukan kombinasi sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian yang sangat tergantung kepada latar belakang serta nilai-nilai yang dianut bangsa yang bersangkutan. Pilihan tidak pernah ideal dan tidak pernah permanen, dalam arti tidak pernah ideal dan tidak pernah permanen, dalam arti tidak tabu terhadap modifikasi. Sistem semi presidensial (*cohabitation*) yang diterapkan di Perancis dewasa ini adalah produk perjuangan politik bangsa tersebut selama ratusan tahun melakukan uji coba untuk menemukan sistem pemerintahan yang dianggap cocok.

Sementara itu, di Indonesia dewasa ini mencoba mempraktikkan kombinasi yang tidak ideal, antara sistem presidensial dan sistem multipartai tak terbatas. Kombinasi itu mengharapkan terjadinya perpaduan antara sistem pemerintahan yang efektif, sekaligus tingkat keterwakilan yang tinggi. Pilihan tersebut tidak keliru, mengingat masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Setiap kelompok masyarakat berhak mempunyai cara menyalurkan aspirasi melalui lembaga politik. Konsekuensi dari politik itu agar terjadi tingkat keterwakilan yang tinggi, maka proporsi masyarakat sekecil apa

pun, kalau dimungkinkan, harus mendapatkan wakil di parlemen. Oleh sebab itu, mulai diintroduksi partai lokal di Naggroe Aceh Darussalam.

Tuntutan partai lokal juga sudah terdengar di Provinsi Papua, dan kemungkinan di masa mendatang partai lokal dapat saja dibentuk di provinsi yang lain. Sementara itu, memilih sistem presidensial untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil adalah pilihan yang benar pula. Negara yang sedemikian luas dan heterogen, sangat memerlukan pemerintah yang kuat dan efektif. Namun, menggabungkan kedua sistem yang ideal tersebut setelah satu dekade dipraktikkan, ternyata membuat pemerintahan sangat lemah. Oleh sebab itu, membangun pemerintahan yang efektif tidak hanya dapat diserahkan kepada rekayasa institusional, tetapi menyangkut budaya dan perilaku elite dan warga masyarakat yang bersangkutan. Harus ada roh dan kepemimpinan tegas yang dapat membangun semacam konsensus nasional untuk mencapai tujuan bangsa.

Perkiraan proyeksi hasil Pemilu Legislatif 2009 berdasarkan beberapa survei yang dilakukan para *polster*, dengan ambang batas parlemen sebesar 2,5 persen, hanya tujuh sampai delapan parpol yang akan terwakili di DPR. Mereka adalah (1) Partai Golkar, (2) PDI Perjuangan, (3) Partai Keadilan Sejahtera (PKS), (4) Partai Demokrat, (5) Partai Persatuan Pembangunan, (6) Partai Keangkitan Bangsa (PKB), (7) Partai Amanat Nasional (PAN), dan mungkin dapat ditambah Partai Hanura atau Partai Matahari Bangsa (PMB). Dapat dipastikan tidak satu parpol pun yang akan sangat dominan. Konsekuensinya, pencalonan presiden dan wakil presiden memerlukan penggabungan beberapa partai politik.

Oleh sebab itu, untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dalam melakukan koalisi sangat diperlukan komitmen partai-partai yang mencalonkan kandidatnya. Mereka harus menerapkan disiplin di parlemen agar pemerintahan konsensional tersebut menjadi stabil dan efektif. Namun hal itu tidak mudah, mengingat sistem penetapan caleg dengan suara terbanyak akan mengendurkan disiplin kader terhadap pimpinan partainya. Dengan alasan mereka lebih mewakili rakyat dan bukan sekedar mewakili partai. Selain itu, kepemimpinan memang sangat diperlukan. Artinya, presiden dan wakil presiden

harus mempunyai kemampuan membujuk, meyakinkan publik, dan anggota parlemen mengenai agenda politik dan pembangunannya.

Sistem tersebut juga sangat penting diberlakukan di tingkat provinsi/kabupaten/kota. Oleh sebab itu, belajar dari praktik penyelenggaraan pemerintahan selama sepuluh tahun terakhir, bagi presiden dan wakil presiden terpilih harus melakukan dua agenda urgensi yang sangat penting sebagai berikut. *Pertama*, menyusun strategi pembangunan yang merupakan produk konsensus yang dijabarkan dalam strategi pembangunan nasional. Dengan mengingat struktur kekuasaan di tingkat daerah sama sebangun dengan sistem pemerintahan di pusat. Presiden dan wakil presiden harus dapat memadukan visi dan misi pembangunan kader-kader parpol yang memperoleh kedudukan sebagai gubernur, bupati/wali kota. Upaya ini sangat perlu dilakukan, mengingat selama ini agenda pembangunan di daerah tidak mempunyai strategi yang jelas. Undang-undang mengenai strategi pembangunan jangka panjang dengan mudah dapat dianulir dengan agenda dan program daerah yang dianggap mendesak. *Kedua*, reformasi birokrasi. Tanpa dilakukannya reformasi birokrasi sebagai mesin penyelenggara pemerintahan, keputusan politik hanya akan menjadi dokumen tidak bermakna. Reformasi harus dilakukan secara sistematis, komprehensif, dan radikal, mengingat tingkat kerusakan birokrasi sudah sangat sistemik, kronis, dan mendasar.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Perkembangan Ekonomi Global dan Indonesia

Teguh Yudo Wicaksono

Perkembangan ekonomi global yang dinamis sepanjang dua tahun berturut-turut (2006 dan 2007) mengalami perlambatan pada tahun 2008. Perlambatan ekonomi dunia sepanjang tahun 2008 lebih banyak disebabkan karena krisis finansial yang melanda perekonomian Amerika Serikat (AS) dan negara maju lainnya. Meski demikian, aktivitas ekonomi negara-negara berkembang masih terus berlangsung hingga pertengahan 2008. Faktor pendorong utama tidak lain adalah perekonomian China dan India. Akan tetapi dalam kuartal ketiga, semua menjadi jelas bahwa tidak ada satu negara pun yang terbebas dari krisis finansial yang melanda AS.

Gambaran ini juga menunjukkan bahwa asumsi “*decoupling*” pada perekonomian Asia atas dampak yang muncul dari krisis ekonomi di AS, sepertinya tidak jauh berbeda dengan keyakinan sejumlah kalangan pada awal tahun 2008. Sejumlah kalangan memprediksikan perekonomian dunia akan melambat pada tahun 2008 dan perekonomian global diperkirakan pulih secara gradual di tahun 2009.

PERTUMBUHAN GLOBAL DAN REGIONAL

Perkembangan perekonomian dunia masih berada dalam bayang-bayang resesi akibat tekanan krisis keuangan di AS. Meskipun demikian, sejumlah perkembangan terakhir menunjukkan peluang untuk terjadi pemulihan ekonomi. Perkembangan harga komoditas

yang kembali stabil dan penurunan drastis harga minyak pada akhir kuartal ketiga 2008, memberikan keleluasaan bagi negara-negara pengimpor minyak untuk meningkatkan konsumsi. Dampak penurunan harga minyak memungkinkan peningkatan konsumsi di negara-negara tersebut pada tahun 2009. Disaat bersamaan, kestabilan perekonomian negara-negara berkembang, terutama China dan India, diharapkan dapat menjadi pendorong perekonomian global. Untuk China dan India, permintaan domestik yang besar memungkinkan kedua negara untuk mengkompensasi penurunan ekspor, akibat melemahnya perekonomian negara-negara tujuan ekspor mereka.

Tabel 1. Pertumbuhan Output Dunia

	2006	2007	Proyeksi	
			2008	2009
Ekonomi Dunia	5,1	5,0	3,9	3,0
Perkonomian Negara-negara maju	3,0	2,6	1,5	0,5
Perekonomian Negara Berkembang	7,9	8,0	6,9	6,1
China	11,6	11,9	9,7	9,3
India	9,8	9,3	7,9	6,9
ASEAN-5	5,7	6,3	5,5	4,9

Sumber: IMF Economic Outlook 2008

Gambaran umum pada tabel 1 menunjukkan bahwa perekonomian dunia secara keseluruhan mengalami perlambatan. Sepanjang tahun 2008, perekonomian dunia diprediksikan akan tumbuh sebesar 3,9%. Pertumbuhan ini melambat cukup signifikan dibandingkan dengan tahun 2007 yang tumbuh sebesar 5,0%. Perlambatan terus berlangsung hingga tahun 2009, dimana perekonomian dunia tumbuh sebesar 3,0%. Perekonomian negara maju juga tumbuh melambat dan diperkirakan tumbuh sebesar 0,5% pada 2009, pertumbuhan terendah sepanjang empat tahun berturut-turut. Sementara itu, dibandingkan dengan negara maju, pertumbuhan negara-negara berkembang masih relatif kuat. China dan India masih menjadi pendorong utama, dimana pada tahun 2008 perekonomian dua negara ini diperkirakan tumbuh sebesar 9,7% dan 7,9%. ASEAN-5 yang terdiri dari negara-

negara berkembang di ASEAN (termasuk Indonesia) juga mengalami perlambatan pertumbuhan pada tahun 2008 (tumbuh sebesar 5,5%) dan terus tumbuh melambat pada tahun 2009 (4,9%).

Pelemahan utama perekonomian Asia berasal dari pelemahan ekspor. Akan tetapi di beberapa negara, pelemahan ekspor masih terkompensasi oleh menguatnya arus modal masuk dan investasi, terutama untuk China dan India (IMF, 2008). Disaat bersamaan melemahnya perekonomian Jepang juga berpengaruh terhadap kinerja ekspor negara-negara di Asia. Selama ini, Jepang merupakan salah satu tujuan penting ekspor hasil produksi negara Asia. Efek berantai lainnya, pelemahan perekonomian Jepang disebabkan menurunnya kinerja ekspor Jepang, terutama ke AS. Hal ini berdampak signifikan karena permintaan eksternal perekonomian Jepang yang berkontribusi terhadap 1,1% pertumbuhan ekonominya (PECC, 2008).

Penurunan ekspor yang terjadi pada banyak negara Asia pada akhirnya berdampak cukup serius pada keseimbangan neraca berjalan. Sejumlah negara pada triwulan kedua hingga ketiga 2008 mengalami penurunan ekspor yang cepat, sementara secara relatif impor masih terus tumbuh. Keadaan ini memberikan tekanan pada neraca berjalan dan nilai tukar. Korea Selatan mengalami depresiasi signifikan, yang mencapai hampir 40% penurunan pada nilai tukar mereka. Thailand juga mengalami hal serupa.

Di tengah tekanan melemahnya ekspor, sejumlah negara di Asia ternyata masih menghadapi efek peningkatan harga minyak dan komoditas yang terjadi pada awal-awal tahun 2008. Inflasi di India melonjak drastis mencapai 9% pada bulan Agustus 2008. Hal yang sama juga dialami oleh China. Hampir sebagian besar negara ASEAN mengalami tekanan harga akibat harga minyak dan harga komoditas. Respon kebijakan yang diambil juga bervariasi di negara-negara Asia, sebagian negara menaikkan tingkat suku bunga, seperti Indonesia, India, Korea, Filipina dan Vietnam. Sedangkan sebagian yang lain memperketat cadangan devisa, seperti Kamboja, India dan Vietnam (IMF 2008).

Akan tetapi, pada akhir kuartal ketiga 2008, sebagian besar negara-negara Asia mengambil kebijakan moneter yang lebih longgar,

terutama melihat adanya kecenderungan menurunnya harga minyak. Sejumlah negara pada periode ini menurunkan suku bunga, misalnya India dan Thailand, setelah melihat melemahnya resiko kenaikan harga. Mengingat tantangan terbesar perekonomian ASEAN dan Asia Timur saat ini justru pada pelemahan pertumbuhan ekspor, penurunan suku bunga diharapkan dapat memacu aktivitas ekonomi terutama untuk menggerakkan sektor swasta.

Di samping kebijakan moneter yang relatif longgar pada akhir triwulan ketiga 2008, sebagian negara-negara Asia juga mulai mengambil langkah kebijakan fiskal yang ekspansif. China, misalnya, mengeluarkan paket stimulus fiskal dengan mengalokasi sebesar 4 triliun Yuan (sekitar US\$600 miliar), yang sebagian besar ditujukan untuk pembangunan infrastruktur pedesaan (The Economist, 2008). Meski sebagian pengamat meragukan keseriusan pemerintahan China untuk mengeluarkan paket kebijakan tersebut, namun paket stimulus fiskal dengan nilai sebesar itu cukup memungkinkan, mengingat kondisi fiskal China yang masih surplus. Negara di ASEAN, seperti Indonesia melakukan langkah serupa meski besaran nilainya belum dapat dipastikan.

Sementara itu, ditengah ketidakpastian perekonomian global pada tiga triwulan berturut-turut 2008, perekonomian ASEAN diperkirakan tumbuh sebesar 5,5% di tahun 2008. Indonesia dan Vietnam masih berada pada laju pertumbuhan ekonomi yang kuat. Pada tahun 2008, perekonomian Vietnam dan Indonesia diperkirakan tumbuh sebesar 6,3% dan 6,1%. Pada tahun 2009 pertumbuhan ekonomi kedua negara diperkirakan sebesar 5,5% di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi ASEAN (4,9%). Kecilnya pengaruh (*eksposure*) terhadap perdagangan internasional dan besarnya permintaan domestik merupakan faktor yang mendorong ekonomi kedua negara ini berada pada laju yang kuat. Meski demikian, resiko penurunan *output* pada sektor manufaktur yang berbasis tenaga kerja -- seperti tekstil dan makanan -- akibat melemahnya permintaan ekspor, berpotensi menurunkan daya beli masyarakat dan pada akhirnya mengurangi peran konsumsi swasta dalam mendorong perekonomian. Resiko ini yang mesti menjadi perhatian bagi pengambil kebijakan.

Tabel 2. Pertumbuhan Output ASEAN

	2006	2007	Proyeksi	
			2008	2009
ASEAN-5	5,7	6,3	5,5	4,9
Indonesia	5,5	6,3	6,1	5,5
Thailand	5,1	4,8	4,7	4,5
Filipina	5,4	7,2	4,4	3,8
Malaysia	5,8	6,3	5,7	4,8
Vietnam	8,2	8,5	6,3	5,5

Sumber: IMF Economic Outlook 2008

PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

Sepanjang tiga triwulan pertama 2008, perekonomian Indonesia berada pada laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, rata-rata tumbuh sekitar 6,3% (y-o-y). Pada triwulan ketiga 2008, PDB Indonesia tumbuh sebesar 6,1%, mengalami perlambatan dibandingkan dengan triwulan kedua yang tumbuh sebesar 6,4% (y-o-y). Dari sisi pengeluaran, motor utama pertumbuhan ekonomi berasal dari ekspor dan ini berlangsung sepanjang tiga triwulan pertama 2008. Akselerasi pertumbuhan ekspor didorong oleh kenaikan harga-harga komoditas, terutama sekali CPO (Crude Palm Oil) dimana Indonesia sebagai salah satu pengekspor utama. Kenaikan harga-harga hasil tambang juga membantu peningkatan pertumbuhan ekspor Indonesia. Namun demikian, pada triwulan ketiga pertumbuhan ekspor mengalami perlambatan (tumbuh sebesar 14,3%) dibandingkan dengan pertumbuhan ekspor pada triwulan kedua (15,9%).

Meski tidak terlampau terasa dampak krisis finansial di AS, efeknya terhadap perekonomian Indonesia sudah bisa dirasakan pada triwulan ketiga 2008. Efek ini bisa diamati dari tren perlambatan pertumbuhan ekspor pada triwulan ketiga dan peningkatan pertumbuhan konsumsi rumah tangga di saat bersamaan. Pada triwulan ketiga, pertumbuhan konsumsi rumah tangga berakselerasi menjadi 6,7% dari sebelumnya sebesar 5,5% pada triwulan kedua.

Tabel 3. Pertumbuhan PDB Berdasarkan Konsumsi

	2007	2008			
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
Pertumbuhan PDB					
Konsumsi Rumah Tangga	5,1	5,6	5,7	5,5	5,3
<i>Makanan</i>	4,3	4,7	4,7	4,5	4,2
<i>Bukan Makanan</i>	5,9	6,4	6,5	6,5	6,3
Konsumsi Pemerintah	6,5	2	3,6	5,5	16,9
Investasi	10,4	12,1	15,6	13,1	12
Perubahan Stok	-63,5	-65,8	-169,2	169,4	-35
Ekspor Barang dan Jasa	6,9	7,3	15,5	15,9	14,3
Impor Barang dan Jasa	5,3	6,6	15,9	15,9	13,6
PDB	6,5	6,3	6,3	6,4	6,1
% Kontribusi terhadap Pertumbuhan					
Konsumsi Rumah Tangga	52,5	56,4	55,7	55,9	69,6
<i>Makanan</i>	45,1	53,2	51,9	49,1	49,1
<i>Bukan Makanan</i>	17,8	20,9	20,4	18,7	18,1
Konsumsi Pemerintah	27,3	32,4	31,5	30,4	31
Investasi	34,6	43,1	53,1	44,5	44,2
Perubahan Stok	-26,7	35,2	6,4	14,3	-5,4
Ekspor Barang dan Jasa	49,7	56,6	114,9	118,7	109,9
Impor Barang dan Jasa	35,1	46,6	106,8	107,1	94,2
PDB	100	100	100	100	100

Sumber: CEIC Asia database

Perubahan komposisi dari kontribusi terhadap PDB juga menunjukkan tanda-tanda bahwa krisis keuangan global memang telah menghampiri Indonesia. Kontribusi ekspor terhadap PDB Indonesia mengalami penurunan di triwulan ketiga. Pendorong ekonomi, meski masih relatif terbatas, mulai digantikan dengan konsumsi rumah tangga. Di triwulan ketiga, konsumsi rumah tangga berkontribusi sebesar 69,6% terhadap pertumbuhan PDB, meningkat dari triwulan sebelumnya (55,9%). Peningkatan kontribusi konsumsi terhadap PDB umum terjadi pada situasi krisis.

Hal yang juga menarik dari kondisi triwulan ketiga 2008 ialah pertumbuhan investasi yang masih kuat. Investasi pada triwulan ketiga 2008 tumbuh sebesar 12%, mengalami perlambatan, dibandingkan dengan triwulan kedua 2008 (13,1%). Namun demikian, pertumbuhan ini masih lebih tinggi dibandingkan dengan triwulan yang sama pada tahun 2007 (10,4%). Konstruksi masih menjadi pendorong utama pertumbuhan investasi, meski perannya mengalami penurunan pada triwulan ketiga. Hal lain, yang mendorong pertumbuhan investasi yang kuat di triwulan ketiga 2008 dibandingkan dengan triwulan yang sama 2007 tidak lain adalah mesin dan peralatan asing dan peralatan transportasi asing. Pada triwulan ketiga 2008, mesin dan peralatan asing berkontribusi sebesar 69,2% terhadap pertumbuhan investasi. Hal ini sejalan pula dengan pertumbuhan yang relatif tinggi pada sektor transportasi dan telekomunikasi di triwulan ketiga.

Tabel 4. % Kontribusi Terhadap Pertumbuhan Investasi 2007-2008

Gross Fixed Capital Formation	2007		2008		
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
a. Konstruksi	96,7	122,1	98,9	96,2	91
b. Mesin dan Peralatan Domestik	8,7	9,1	9,6	6,2	5,7
c. Mesin dan Peralatan Asing	47,1	44,6	91,1	61,6	69,2
d. Peralatan Transportasi Domestik	4	0	1,9	1,6	2,7
e. Peralatan Transportasi Asing	-5,1	13,8	34,4	28,1	24
f. Lainnya, Domestik	-2,1	-5,1	-1	-0,2	-0,7
g. Lainnya, Asing	10,1	8,4	12,2	9	4,5

Sumber: CEIC Asia Database

Komposisi PDB berdasarkan sektor produksi menunjukkan tren pelemahan sektor pertanian. Pertambangan mengalami peningkatan pada triwulan ketiga 2008, tumbuh sebesar 1,65%. Sepertinya, efek kenaikan harga-harga komoditas pertambangan mampu mengoreksi efek pelemahan investasi di sektor ini. Dibandingkan dengan triwulan yang sama pada 2007, sektor pertambangan mencatat pertumbuhan yang cepat pada 2008. Sementara itu, sektor manufaktur masih tumbuh moderat. Pertumbuhan manufaktur non-migas pada triwulan ketiga 2008 mengalami akselerasi tipis, tumbuh sebesar 4,7%. Nampaknya,

dampak penurunan ekspor belum berimbas pada pertumbuhan sektor manufaktur non migas pada triwulan ketiga.

Pertumbuhan sektor konstruksi dan sektor perdagangan, hotel dan restoran mengalami perlambatan. Pada triwulan ketiga 2008, kedua sektor ini masing-masing tumbuh sebesar 7,48% dan 7,58%. Setelah tumbuh mengesankan pada triwulan keempat 2007 hingga dua triwulan pertama 2008, sektor transportasi dan telekomunikasi mulai tumbuh melambat. Dibandingkan dengan triwulan kedua 2008, sektor ini tumbuh sebesar 17,1% -- lebih rendah dibandingkan triwulan sebelumnya (19,6%). Pelemahan pertumbuhan sektor ini lebih disebabkan karena kontraksi dari sub-sektor transportasi-tumbuh negatif di triwulan ketiga, sementara sub-sektor komunikasi masih tumbuh mengesankan. Pertumbuhan yang kuat dari sub-sektor komunikasi dapat dengan mudah kita amati dari adanya kecenderungan ekspansif pada perusahaan-perusahaan telekomunikasi, terutama perusahaan penyedia jasa layanan seluler.

Sementara itu, sektor jasa usaha dan jasa lainnya masih tumbuh relatif kuat meski pada triwulan ketiga mengalami perlambatan. Sub-sektor jasa usaha keuangan masih tumbuh tipis di triwulan ketiga 2008. Pelemahan pertumbuhan sektor jasa lebih disebabkan karena adanya kontraksi di sub-sektor jasa-jasa yang terkait dengan keuangan. Perlambatan sub-sektor sewa gedung dan jasa usaha lainnya juga mendorong melambatnya pertumbuhan sektor jasa usaha.

Dilihat dari kontribusi secara sektoral, terlihat jelas sektor *non-tradable* masih menjadi mesin pendorong utama pertumbuhan PDB. Sektor perdagangan, hotel dan restoran, dan sektor transportasi dan komunikasi adalah sektor *non-tradable* yang menjadi penggerak perekonomian (masing-masing berkontribusi sebesar 21,3% dan 20,3% terhadap pertumbuhan PDB). Sementara itu, sektor manufaktur non migas berkontribusi sebesar 19,1% terhadap pertumbuhan PDB. Ada sejumlah konsekuensi dari komposisi kontribusi ini. Konsekuensi yang cukup serius adalah menyangkut penciptaan lapangan kerja. Pertumbuhan sektor *non-tradable* yang mengesankan umumnya tidak diikuti dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan yang signifikan, terutama sektor formal. Sektor-sektor ini, terutama telekomunikasi, umumnya sektor yang lebih *capital-intensive*. Konsekuensi lain juga

menyangkut kualitas pekerjaan. Pertumbuhan sektor perdagangan umumnya diikuti dengan pertumbuhan pekerjaan sektor informal, yang bila dilihat dari produktivitas dan kualitas pekerjaan lebih rendah dibandingkan sektor formal, terutama sektor manufaktur.

Tabel 5. Pertumbuhan PDB Berdasarkan Produksi 2007

	2007		2008		
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
Pertumbuhan PDB					
1 Pertanian	7,56	3,12	5,92	4,89	2,43
2 Pertambangan	1,00	-2,14	-1,79	-0,66	1,65
3 Manufaktur	4,55	3,81	4,24	4,05	4,25
3.a Manufaktur Non-Migas	4,59	4,64	4,54	4,43	4,73
4 Listrik, Gas dan Air	11,29	11,81	12,59	12	10,63
5 Konstruksi	8,32	9,94	8,01	8,14	7,48
6 Perdagangan, Hotel dan Restoran	7,94	9,06	7,13	7,74	7,58
7 Transportasi dan Komunikasi	14,09	17,37	20,3	19,64	17,11
8 Jasa Usaha	7,58	8,65	8,25	8,67	8,54
9 Jasa	5,2	7,17	5,61	6,48	6,71
PDB	6,51	6,25	6,32	6,44	6,11
% Kontribusi terhadap Pertumbuhan PDB					
1 Pertanian	17,42	6,15	12,95	10,91	6,01
2 Pertambangan	1,36	-3,21	-2,56	-0,9	2,28
3 Manufaktur	19,3	17,26	18,48	17,16	18,86
3.a Manufaktur Non-Migas	17,72	19,02	18,02	17,13	19,12
4 Listrik, Gas dan Air	1,14	1,28	1,33	1,28	1,19
5 Konstruksi	7,68	9,96	7,76	7,73	7,48
6 Perdagangan, Hotel dan Restoran	20,7	24,94	19,3	20,49	21,32
7 Transportasi dan Komunikasi	14,62	19,38	22,17	21,51	20,26
8 Jasa Usaha	10,51	13	12,27	12,5	12,74
9 Jasa	7,27	10,75	8,3	9,33	9,87
PDB	100	100	100	100	100

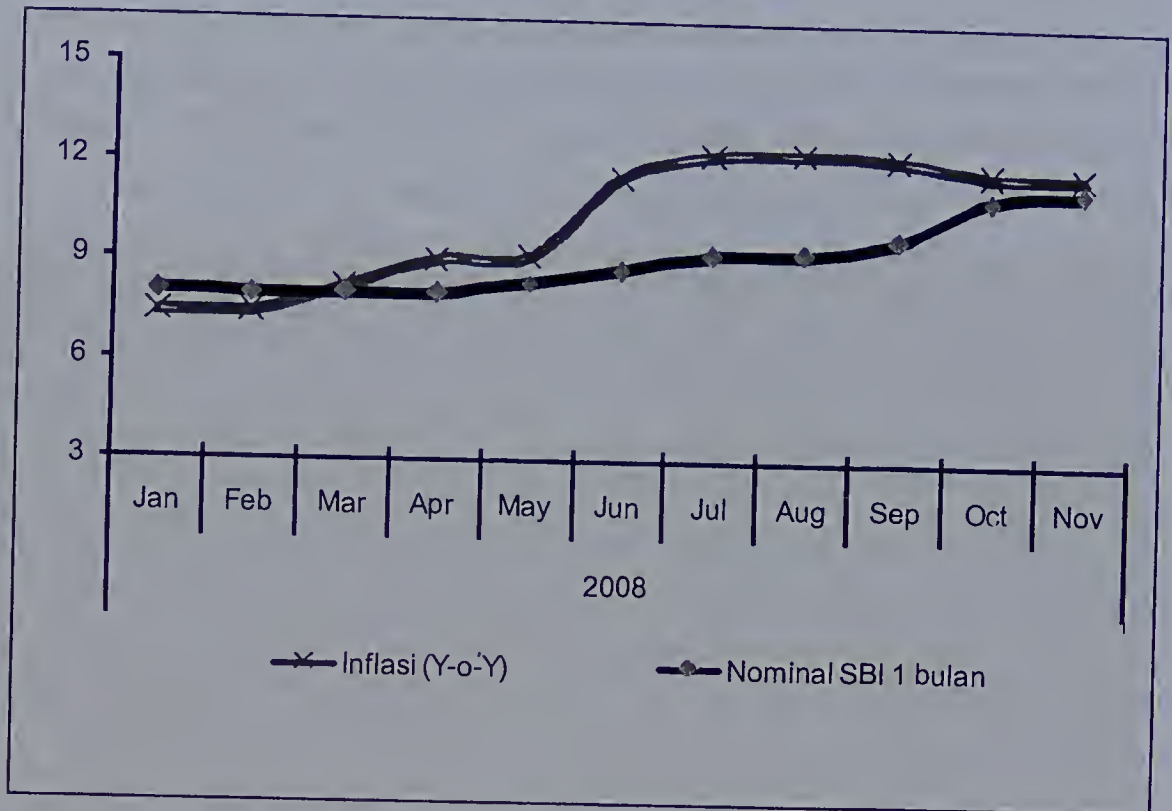
Sumber: CEIC Asia database

PERKEMBANGAN MONETER

Sepanjang dua triwulan pertama 2008, tekanan inflasi lebih banyak didorong melalui tekanan permintaan komoditas dunia yang cenderung naik. Faktor minyak juga memberikan tekanan pada Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN), yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk mengurangi subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) pada akhir bulan Mei 2008. Pada awal tahun 2008, penyebab kenaikan harga minyak yang drastis masih menjadi pertanyaan. Dua arus argumen utama yang memanaskan perdebatan tentang kenaikan dramatis harga minyak: 1) pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada sentra-sentra pertumbuhan dunia (China dan India) yang mengkonsumsi banyak energi dan; 2) efek spekulasi minyak yang mendorong kenaikan harga. Jawaban yang lebih jelas terlihat pada triwulan ketiga 2008 dimana guncangan pasar finansial di AS telah mengurangi keinginan investor untuk mengambil resiko investasi. Implikasinya harga minyak terus mengalami penurunan drastis. Pada November 2008, harga minyak menyentuh angka terbawahnya selama 4 tahun terakhir.

Akibat kebijakan pengurangan subsidi pada akhir bulan Mei 2008, inflasi pada bulan Juni 2008 meningkat drastis (11,5%). Efek kenaikan BBM masih terasa hingga bulan Agustus 2008, dimana inflasi mencapai 12,32%. Sekalipun terdapat perayaan Ramadhan dan Idul Fitri pada bulan September 2008, yang biasanya inflasi meningkat, akan tetapi tekanan inflasi justru mereda (12,15%). Sepanjang akhir triwulan ketiga 2008 hingga akhir tahun 2008, tingkat inflasi relatif stabil. Stabilitasnya pasokan kebutuhan pokok, terutama makanan, menjadi faktor penting yang ikut mengurangi tekanan inflasi. Di samping itu, efek suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) juga memiliki andil dalam menjaga pasokan jumlah uang beredar.

Grafik 1. Inflasi dan Suku Bunga SBI 1 bulan



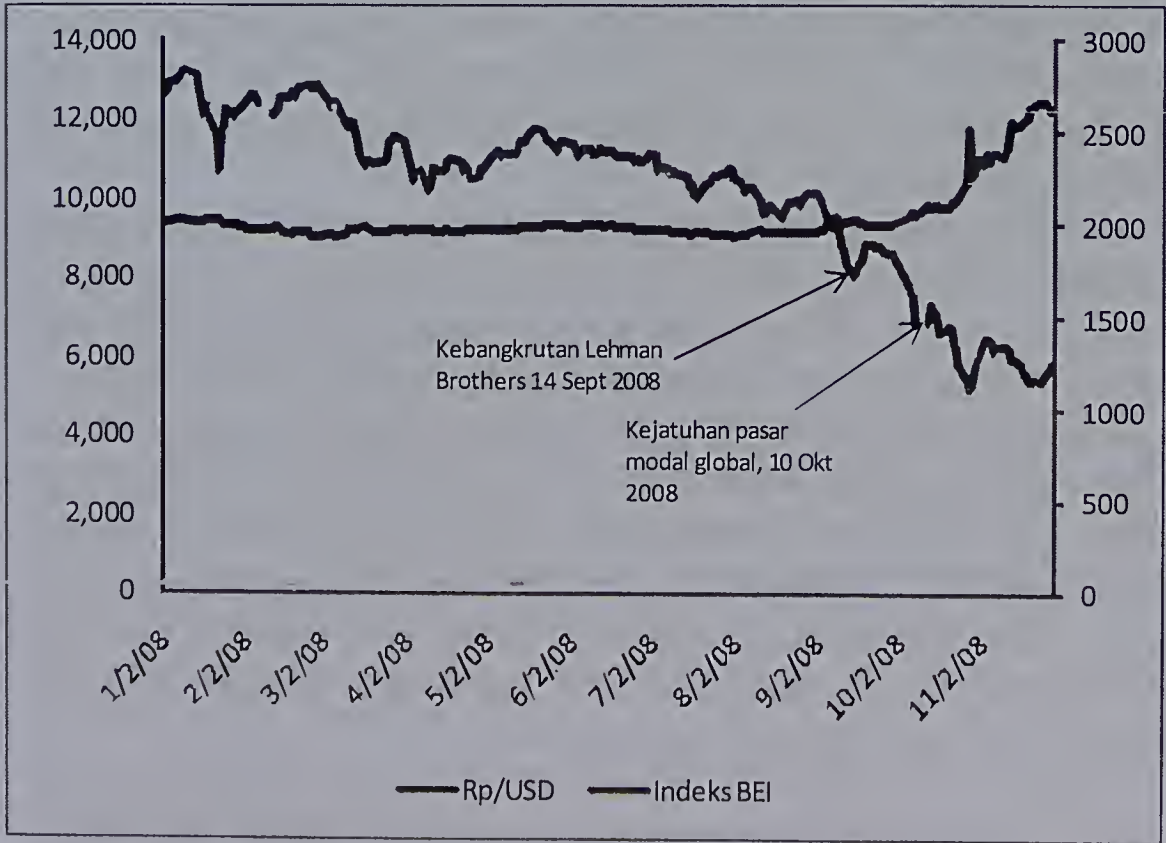
Sumber: CEIC Asia Database

Setelah sempat mengalami penurunan pada awal tahun 2008 dibandingkan dengan akhir tahun 2007, otoritas moneter pada tahun 2008 mengambil kebijakan moneter yang ketat. Kekhawatiran efek kenaikan harga-harga komoditas yang meroket pada awal tahun 2008 terhadap tingkat inflasi, mendorong Bank Indonesia menaikkan suku bunga SBI. Kebijakan moneter yang agresif dengan menaikkan suku bunga SBI terjadi sejak bulan Mei 2008, terutama mengantisipasi efek *expected-inflation* (ekspektasi inflasi) yang mungkin terjadi akibat sinyal tidak jelas kebijakan pemerintah menyangkut BBM. Pada bulan Mei 2008, Bank Indonesia (BI) menaikkan suku bunga SBI sebesar 32 basis poin menjadi 8,31%. Pada awal triwulan ketiga 2008, suku bunga SBI berada pada tingkat 9,21%. Sementara, kebijakan dramatis dalam pengetatan moneter terjadi pada bulan Oktober 2008, dimana BI menaikkan suku bunga SBI sebesar 127 basis poin, menjadi 10,98%. Kebijakan agresif ini dipicu oleh tumbangnya pasar modal global yang mendorong kekhawatiran bahwa resesi global akan berimplikasi lebih luas dari yang diperkirakan. Selain itu, kekurangan likuiditas

dollar AS pada pasar keuangan global memberi tekanan pada rupiah untuk terdepresiasi. Demi menjaga stabilitas nilai tukar dan psikologi investor, BI mengambil langkah dramatis.

Nilai tukar rupiah terhadap dollar AS sepanjang tahun 2008 hingga triwulan ketiga berada pada tingkat yang stabil, yaitu pada kisaran Rp 9.300/US\$. Sedangkan pertumbuhan ekspor komoditas yang baik pada awal tahun sepertinya mengkompensasi tekanan melemahnya nilai tukar, akibat kekhawatiran dampak krisis keuangan global. Selain itu, sinyal kesiapan pemerintah dalam menghadapi krisis keuangan global telah membantu mengurangi kekhawatiran pelaku pasar. Berbeda dengan nilai tukar, indeks Bursa Efek Indonesia (BEI) relatif berfluktuasi dan mengalami tren penurunan sejak triwulan ketiga 2008. Sementara itu, nilai tukar rupiah menembus batas psikologis Rp 10.000/ US\$ pada pertengahan Oktober 2008 dan pada 28 Oktober 2008, rupiah menyentuh batas terendahnya sepanjang 3 tahun terakhir, yaitu Rp 11.743/US\$.

Grafik 2. Nilai Tukar Rupiah dan Indeks Bursa Efek Indonesia



Sumber: CEIC Asia Database

Ada dua penyebab utama depresiasi tajam nilai tukar rupiah. *Pertama*, terjadinya kontraksi pada pertumbuhan penerimaan ekspor bersih selama dua triwulan berturut-turut (triwulan kedua dan ketiga 2008). Hal ini memicu kekhawatiran akan terjadinya tekanan berat pada neraca pembayaran. Kasus yang menimpa Korea Selatan, yang akhirnya menyebabkan Won (mata uang Korea Selatan) terdepresiasi tajam, karena adanya tekanan pada neraca transaksi berjalan. *Kedua*, efek langsung dari guncangan krisis keuangan di AS dan negara-negara maju yang ternyata lebih dalam dari yang diperkirakan sebelumnya. Akan tetapi, rupiah tidak sendiri, nilai tukar dari sebagian besar negara-negara Asia juga mengalami depresiasi tajam. Dibandingkan dengan nilai tukar negara Asia lainnya, seperti Won Korea Selatan yang terdepresiasi hingga 40% sepanjang tahun 2008, rupiah tergolong berkinerja relatif bagus.

Pelemahan nilai tukar di Asia banyak dipicu oleh seretnya kredit di AS. Krisis kredit dan seretnya likuiditas di negara-negara maju mendorong investor besar untuk mengalihkan aset-aset dalam denominasi mata uang pasar-pasar berkembang, seperti negara-negara Asia ke dalam US\$. Selain itu, penarikan aset dari pasar negara-negara berkembang ke AS mendorong seretnya likuiditas dollar AS di Asia dan kekurangan pasokan dollar AS, memicu melemahnya nilai tukar mata uang regional.

Berbeda dengan nilai tukar rupiah yang hanya menunjukkan pelemahan menjelang akhir tahun 2008, bursa saham di Indonesia mengikuti arus fluktuasi bursa saham global. Berita kebangkrutan Lehman Brothers, salah satu Bank Investasi terbesar di AS, memicu kepanikan pada bursa-bursa global, tidak terkecuali Indonesia. Pada tanggal 15 September 2008, sehari sesudah berita kebangkrutan tersebut, Bursa Efek Indonesia (BEI) terkoreksi tajam, dimana indeks berada pada level 1.719,3. Indeks BEI sempat mengalami *rebound*, namun demikian kembali melemah. Hingga awal triwulan keempat 2008, indeks BEI terus meluncur tajam, seiring juga dengan tumbangannya sejumlah pasar saham utama di dunia.

Selain tren melemahnya indeks saham di pasar global, skandal *Repo* saham BUMI Resources (BUMI) yang dimiliki group Bakrie juga berperan terhadap penurunan BEI. Sepanjang tahun 2008, perusahaan

batu bara dan energi menjadi andalan investor di pasar saham BEI. BUMI termasuk primadona unggulan yang dijadikan sebagai portofolio investasi kebanyakan investor. Sementara itu, grup Bakrie sebagai pemegang terbesar saham BUMI, menggadaikan saham BUMI ke sejumlah investor besar untuk mendapatkan hutang yang digunakan untuk membeli kembali sebagian besar saham BUMI. Akan tetapi diluar perkiraan, saham BUMI justru menurun tajam sehingga group Bakrie diharuskan untuk melunasi kewajibannya, akibat harga saham BUMI yang jatuh. Ditengah kesulitan likuiditas dan terbatasnya aset yang dimiliki group Bakrie, saham BUMI mengalami tekanan jual, yang juga memicu pelemahan indeks BEI.

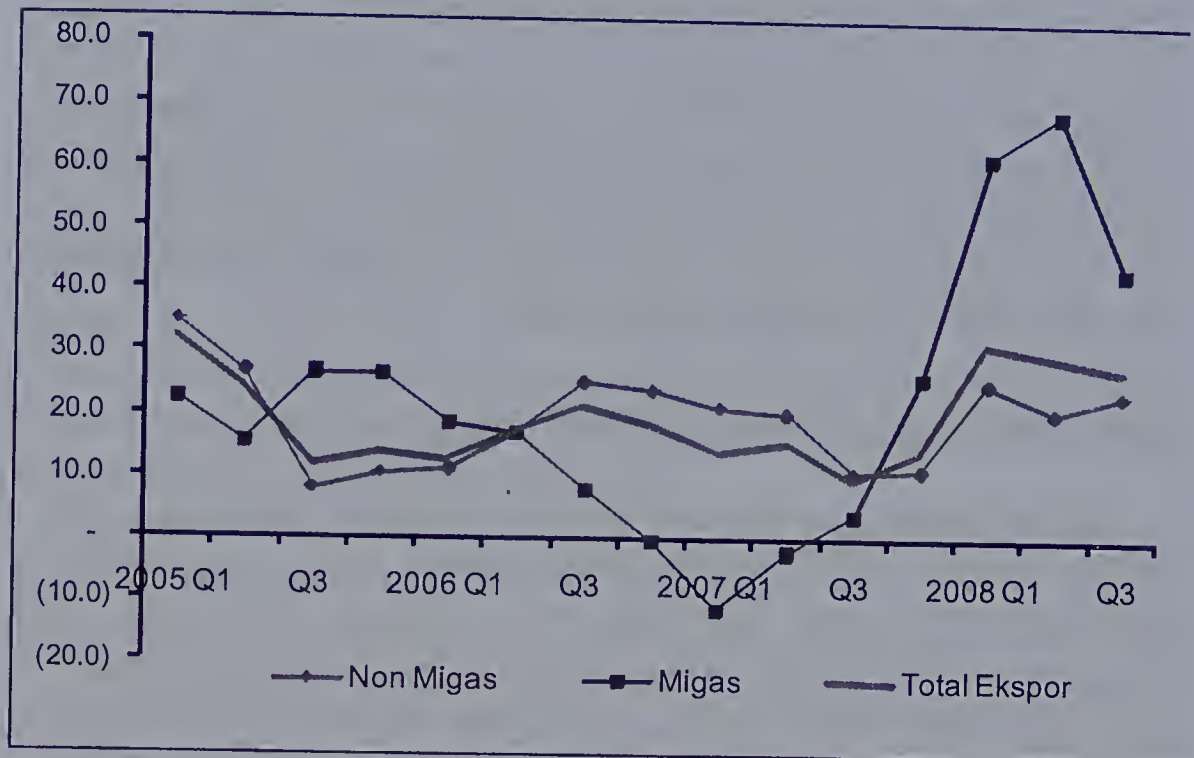
PERKEMBANGAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Perkembangan penerimaan ekspor Indonesia sepanjang tiga triwulan pertama 2008 menunjukkan kinerja yang mengesankan. Penerimaan total ekspor Indonesia tumbuh sebesar 31,2% pada triwulan ketiga 2008, dibandingkan dengan triwulan yang sama tahun 2007. Penerimaan ekspor migas, lebih lanjut tumbuh sebesar 43,6%. Meski demikian, penerimaan ekspor dari sektor ini mengalami pelemahan bila dibandingkan dengan dua triwulan pertama 2008 (masing-masing tumbuh 62% dan 68,8% pada triwulan pertama dan kedua). Akan tetapi penerimaan ekspor non-migas justru mengalami akselerasi pada triwulan ketiga 2008 (23,8% y-o-y), setelah sempat mengalami perlambatan pada triwulan kedua 2008.

Untuk sektor non-migas, ekspor produk-produk primer merupakan pendorong utama peningkatan penerimaan ekspor sektor ini. Laporan BPS menunjukkan bahwa penerimaan ekspor dari produk lemak dan minyak hewan/nabati sepanjang Januari-September 2008 tumbuh sebesar 104,65%. Sektor ini sendiri menyumbang sekitar 14,55% dari total penerimaan ekspor sektor non migas (BPS 2008). Hal ini cukup mengejutkan, mengingat harga-harga komoditas primer sempat turun tajam pada triwulan kedua namun kembali meningkat, meski peningkatannya tidak sedramatis periode triwulan pertama 2008. Sementara untuk sektor migas, penurunan penerimaan ekspor

pada triwulan ketiga 2008 disebabkan karena tren harga minyak yang mulai turun dan turun drastis pada triwulan keempat 2008.

Grafik 3. Pertumbuhan Ekspor

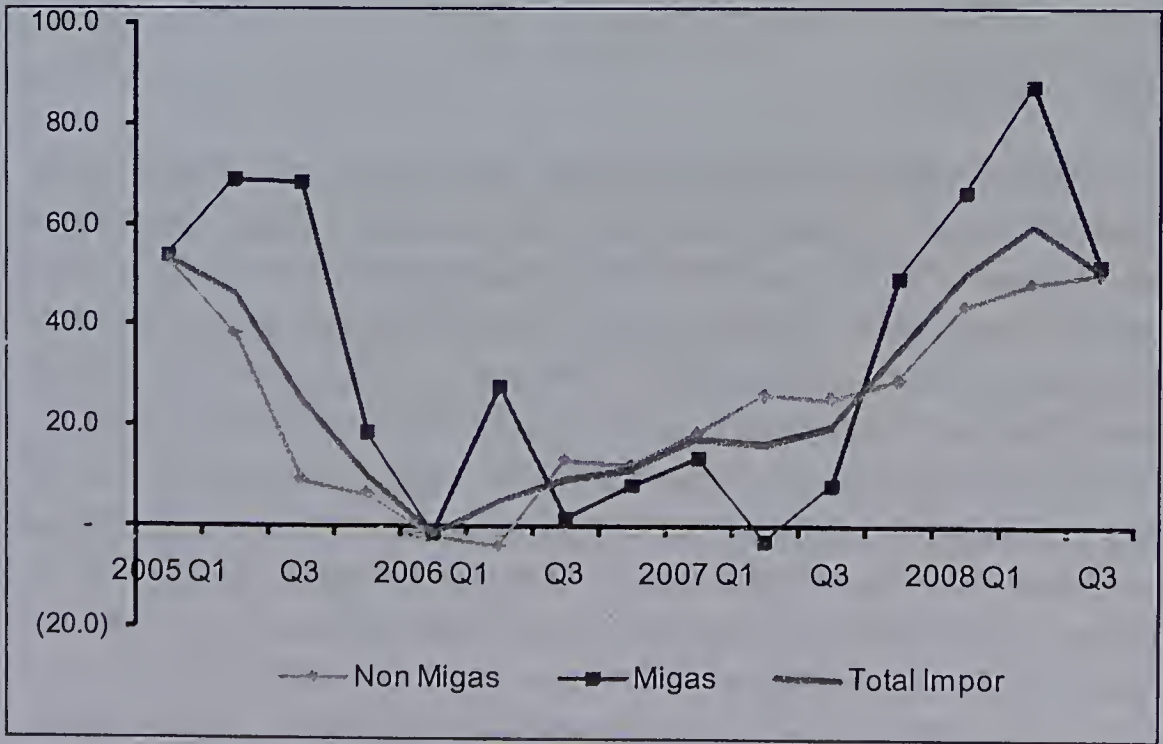


Sumber: CEIC Asia Database

Dari sisi impor, pengeluaran total impor pada triwulan ketiga tumbuh cepat, sebesar 50,5%, dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2007. Pertumbuhan impor yang tinggi ini mengoreksi pertumbuhan penerimaan bersih ekspor-pertumbuhan penerimaan ekspor bersih mengalami kontraksi sebesar 22,6%. Pertumbuhan negatif penerimaan ekspor bersih pada periode ini merupakan yang kedua kalinya setelah pada triwulan kedua 2008, penerimaan ekspor bersih juga tumbuh negatif (-23,3%). Pengeluaran-impor migas pada triwulan ketiga tumbuh sebesar 51,6%, dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2007. Meskipun nilai ini sebetulnya mengalami perlambatan dibandingkan pada triwulan kedua 2008 (y-o-y). Efek pelemahan harga minyak berada dibalik melemahnya pertumbuhan pengeluaran impor Migas. Di saat bersamaan, impor barang non-migas terus mengalami akselerasi pada periode ini (tumbuh sebesar 50%).

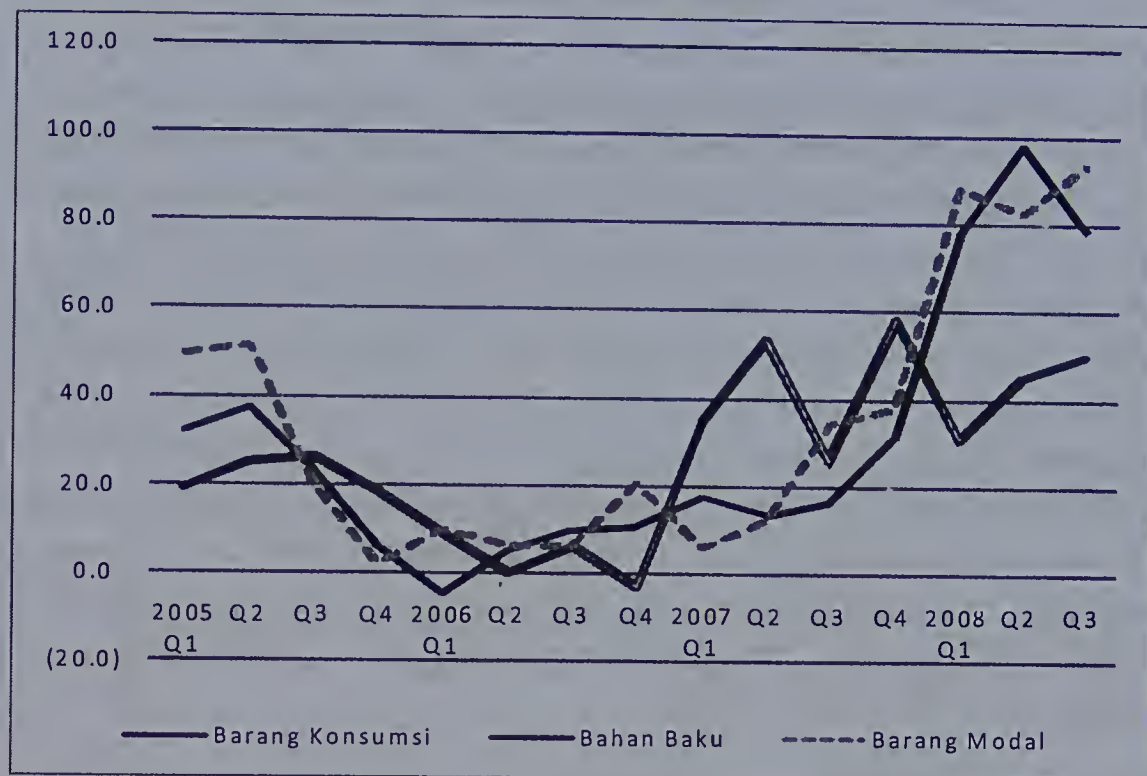
Berdasarkan kategori barang, pertumbuhan impor barang konsumsi pada periode triwulan ketiga mengalami peningkatan, yaitu tumbuh sebesar 49,9%. Pertumbuhan impor bahan baku pada periode yang sama mengalami perlambatan, yaitu 78,9% dibandingkan dengan 98,2% pada triwulan kedua 2008. Sementara itu, pelemahan harga minyak, sepertinya berdampak pada menurunnya harga-harga bahan baku. Selain itu, impor barang modal mengalami peningkatan, tumbuh 93,6% y-o-y. Hal ini sejalan dengan laporan ekspor impor yang dikeluarkan BPS, dimana sepanjang Januari-September 2008, impor mesin dan peralatan listrik dan mesin/pesawat mekanik masing-masing berkontribusi sebesar 30% dan 18,2% terhadap total impor non-migas. Menguatnya impor barang modal pada triwulan ketiga ini diharapkan dapat menguatkan kapasitas produksi pada triwulan keempat 2008 dan periode awal 2009. Hal ini penting, mengingat ekonomi Indonesia diperkirakan akan mengalami tekanan dan realisasi kapasitas produksi yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan PDB tahun 2009.

Grafik 4. Pertumbuhan Impor



Sumber: CEIC Asia Database

Grafik 5. Pertumbuhan Impor berdasarkan Golongan Penggunaan Barang



Sumber: BPS

KRISIS LISTRIK

Setelah sempat mengalami krisis kurang pasokan listrik pada tahun 2005, krisis serupa mengharapiri kembali di tahun 2008. Pada bulan Agustus 2008, pemerintah mengumumkan adanya pemadaman bergilir. Pemadaman bergilir juga terjadi menimpa kelompok industri, yang selama ini selalu mengeluhkan fasilitas pelayanan Perusahaan Listrik Negara (PLN), terutama menyangkut konsistensi tegangan.

Krisis tenaga listrik ini menunjukkan hilangnya kebijakan energi yang menyeluruh. Selama ini kebijakan subsidi minyak membuat tenaga listrik berbasis minyak secara artifisial lebih murah, ketimbang sumber energi lainnya. Keadaan ini menyebabkan konsumsi minyak untuk listrik meningkat terus. Akibatnya kenaikan harga minyak berdampak serius terhadap kemampuan keuangan PLN dalam menyediakan listrik. Akan tetapi, permasalahan kurangnya pasokan listrik tidak serta merta disebabkan oleh kenaikan drastis harga

minyak, mengingat porsi penggunaan minyak sebagai sumber konversi energi listrik sekitar 30%. Di lain pihak, diversifikasi konsumsi energi dengan mengurangi penggunaan minyak sudah terjadi pada tahun 2002 dan 2003. Akan tetapi, tren diversifikasi ini berbalik sekitar tahun 2004, dimana porsi konsumsi minyak mencapai sekitar 30%. Sebagian kritik juga menyebutkan bahwa krisis listrik disebabkan karena ketidaktransparan PLN dalam menjalankan usahanya. Selain itu, selama ini PLN dianggap terlampau sibuk untuk menyelesaikan persoalan hukum dengan produser listrik individual, yang diantara mereka memiliki koneksi politik dengan para politisi.

Tabel 6. Komposisi Konsumsi Sumber Energi Pembangkit Listrik (%)

Sumber Daya	2002	2003	2004	2005	2006
Minyak	23,5	24,9	29,9	30,6	27,7
Non Minyak					
<i>Air</i>	8,2	7,5	7,4	7,7	6,6
<i>Batubara</i>	27,1	28,2	25,9	26,1	28,8
<i>Panas Bumi</i>	2,9	2,6	2,6	2,4	2,4
<i>Gas Alam</i>	20,8	18,6	14,3	12,7	13
<i>Lainnya</i>	17,6	18,2	19,9	20,5	21,5

Sumber: PLN Annual Report 2006

Sedangkan penyebab lain adalah PLN menggunakan asumsi yang kurang tepat dalam memprediksikan pertumbuhan permintaan listrik. PLN menggunakan data pertumbuhan PDB Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai tolak ukur untuk memperkirakan permintaan listrik. Padahal data PDB mengandung kemungkinan *underestimated*. Hal yang semestinya dilakukan oleh PLN adalah membuat batas kesalahan yang mungkin terjadi pada pertumbuhan PDB dan melihat implikasinya terhadap permintaan listrik. Namun, terlepas dari kesalahan penggunaan asumsi pertumbuhan PDB, tampaknya PLN sendiri tidak mencermati data yang dimilikinya. Sudah sejak tahun 2004, pertumbuhan permintaan listrik melampaui pertumbuhan pasokan listrik, meski tren tersebut mengalami perlambatan pada tahun 2004 dan 2006. Andai kita asumsikan kapasitas *buffer* untuk menjamin pasokan listrik yang aman itu konstan, tren pertumbuhan

permintaan ini seharusnya memberikan sinyal bahwa PLN harus mengambil langkah yang serius.

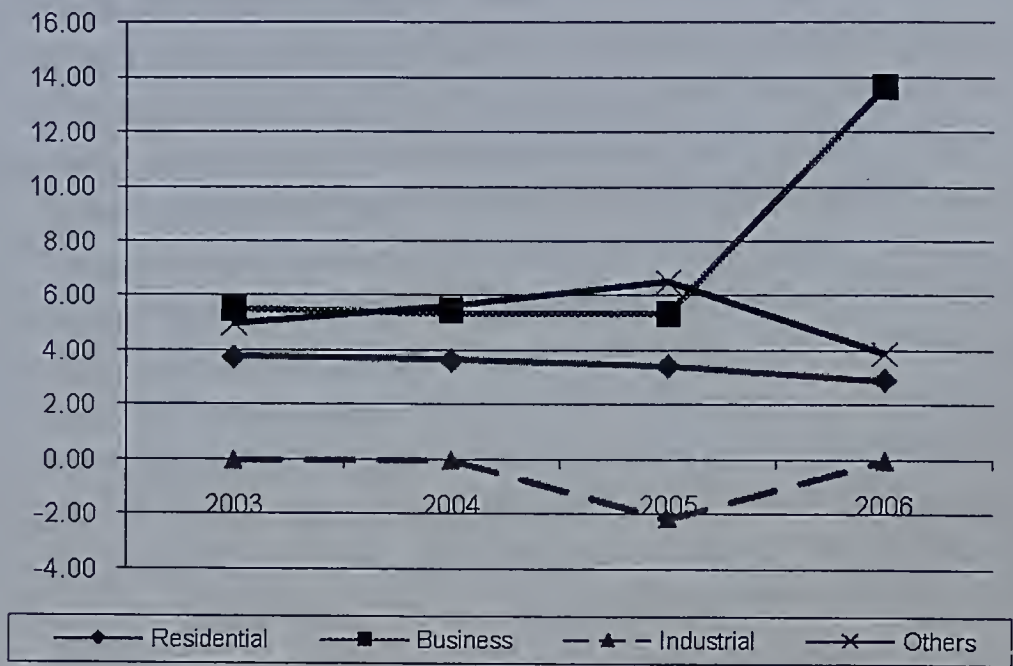
Grafik 6. Pertumbuhan Penjualan dan Produksi Listrik



Sumber: PLN Annual Report 2006

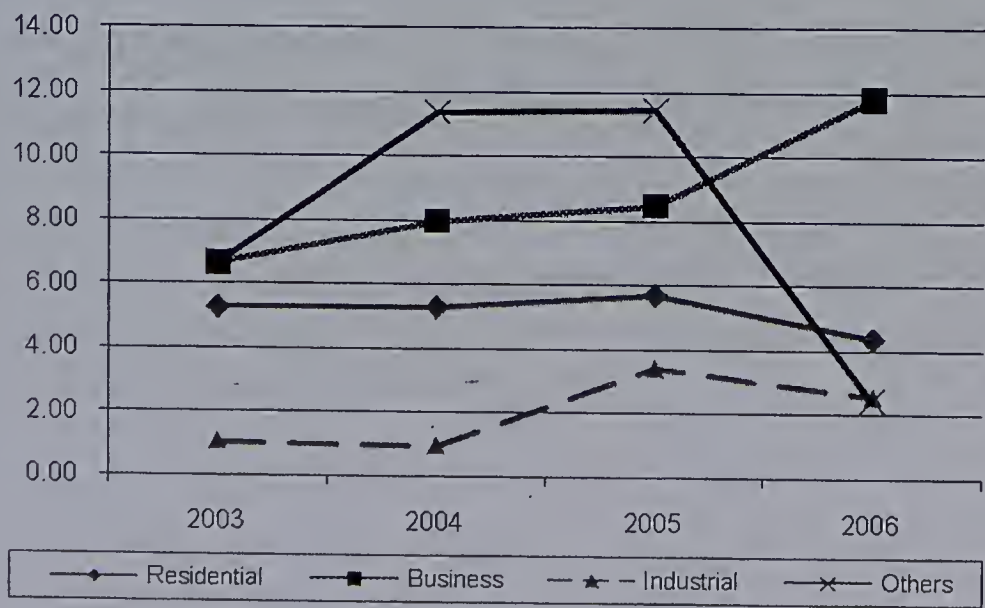
Lebih jauh, sektor bisnis dan usaha sepertinya menjadi kelompok konsumen yang berada diluar perkiraan PLN. Sepanjang 2005 dan 2006, kelompok bisnis dan usaha tumbuh amat cepat, sekitar 13,7%. Kapasitas tersambung baru dari kelompok ini juga meningkat drastis sebesar 11,8%. Peningkatan kelompok ini dapat dengan jelas kita amati di Jakarta, dimana konstruksi bangunan perkantoran dan pusat perbelanjaan menjamur dimana-mana. Akibatnya, konsumsi listrik dari sektor ini juga meningkat.

Grafik 7. Pertumbuhan Konsumsi Listrik Berdasarkan Kelompok Konsumen



Sumber: PLN Annual Report 2006

Grafik 8. Pertumbuhan Kapasitas Terpasang Baru Berdasarkan Kelompok Konsumen



Source: PLN Annual Report 2006

Pada triwulan ketiga 2008 semakin jelas bahwa PLN berada dalam situasi yang amat membutuhkan dana segar. Untuk mengatasi kekurangan modal kerja, PLN pada bulan Agustus mengeluarkan obligasi dalam mata uang dollar senilai Rp 10 triliun (US\$ 1 miliar) dan obligasi dalam rupiah yang bernilai sekitar 3 triliun. Keinginan PLN ini menghadapi kendala dengan memburuknya krisis keuangan global. Lebih jauh, sebagai bagian dari rencana kerja PLN dalam menghadapi krisis listrik, perusahaan tersebut berencana membangun mega proyek, yaitu membangun pembangkit listrik yang bertenaga 10.000 megawatt (MW). Sebagian besar pembangkit ini akan menggunakan tenaga batu bara yang telah beroperasi sejak 2006. Proyeksi biaya yang dikeluarkan untuk proyek ini sekitar US\$ 7 miliar dan PLN telah mendapatkan komitmen sebesar US\$ 5 miliar dari sejumlah investor. Beberapa investor yang tergabung antara lain BNP Paribas, Bank of China, China Exim Bank and China Development Bank. Pemanfaatan kapasitas terpasang ini baru bisa diharapkan untuk dua tahun ke depan, padahal salah satu jawaban untuk mengatasi krisis keuangan global saat ini terletak pada kemampuan infrastruktur yang tangguh, termasuk listrik.

KEPUSTAKAAN

- IMF , 2008. *World Economic Outlook: October 2008* Washington.
- PECC, 2008. *State of The Region Report Economic Outlook: First Quarter Update*.
- PLN, 2006. *PLN Annual Report*.
- The Economist*, 2008. "Falling Apart", 11 December.

Stimulus Melalui APBN*

Pande Radja Silalahi

Pada awal tahun 2009, pemerintah mengumumkan realisasi APBN 2008. Selama tahun 2008 realisasi Penerimaan Dalam Negeri diperkirakan mencapai Rp 978,7 triliun atau 109,7% dari APBN-P 2008. Penerimaan Perpajakan mencapai Rp 658,7 triliun (108,1% dari APBN-P 2008) dan Penerimaan Bukan Pajak mencapai Rp 320,1 triliun (113,2% dari APBN-P 2008). Disisi lain, Pengeluaran Pemerintah selain untuk subsidi adalah jauh lebih kecil dari yang dianggarkan. Belanja Kementerian/Lembaga (K/L) hanya mencapai Rp 265,3 triliun (91,5%), Belanja Barang Rp 57,0 triliun, dan Belanja Modal sebesar Rp 72,3 triliun, yang berarti masing-masing baru mencapai 84,4% dan 91,3% dari yang dianggarkan dalam APBN-P 2008. Dengan gambaran ini maka Defisit Anggaran pada tahun Fiskal 2008, yang sebelumnya diperkirakan sekitar 2,1% dari PDB mengalami penurunan hingga mencapai 0,1% dari PDB. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah perkembangan ini baik bagi perekonomian nasional Indonesia di tengah terjadinya krisis keuangan global? Untuk menghadapi krisis keuangan yang melanda dunia dewasa ini, bagaimana seharusnya bentuk APBN yang cocok bagi Indonesia?

* Artikel ini pernah dimuat di *Media Indonesia*, 15 Desember 2008.

PERLUNYA STIMULUS EKONOMI

Berhadapan dengan besarnya tekanan penciutan pertumbuhan ekonomi sebagai akibat krisis keuangan global masing-masing negara di dunia dewasa ini berusaha menciptakan stimulus agar ekonominya dapat bergerak lebih cepat atau tumbuh seperti yang diinginkannya. Amerika Serikat (AS) yang dalam beberapa tahun belakangan ini mengalami defisit APBN di atas 2% dari PDB-nya akan meneruskan, kalau tidak memperbesar defisitnya, dengan tujuan untuk menggerakkan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur ekonomi. Untuk menutupi defisit tersebut, AS akan memperbesar utangnya, walaupun dewasa ini utang pemerintah AS telah sangat besar. China yang beberapa waktu belakangan ini telah merasakan perlambatan pertumbuhan ekonominya, merencanakan pengeluaran yang sangat besar, yaitu sekitar US\$ 586 miliar untuk membangun infrastruktur ekonomi, seperti jalan, pelabuhan dan alat-alat transportasi. Kalau diamati, dapat diketahui bahwa bentuk stimulasi yang dilakukan oleh berbagai negara adalah berbeda satu dengan lainnya, dan perbedaan ini disebabkan oleh adanya perbedaan *setting* ekonomi dari negara-negara tersebut. Dengan demikian yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana dengan Indonesia.

Keberhasilan Aparat Pajak meningkatkan penerimaan pajak dalam tahun anggaran berjalan ini patut diacungkan jempol, terutama karena dengan keberhasilan tersebut terbuka kemungkinan bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya secara lebih leluasa. Sedangkan yang patut dikecam adalah organ pemerintah yang tidak mampu membelanjakan dana sesuai dengan yang dianggarkan. Rendahnya tingkat Belanja Barang dan Belanja Modal menunjukkan aparat-aparat terkait kurang bertanggung jawab sehingga perlu "dijewer". Rendahnya penyerapan dana untuk Belanja Barang dan Modal oleh berbagai kalangan, dan khususnya oleh aparat pemerintah dinyatakan sebagai akibat dari ketatnya ketentuan atau peraturan yang diterapkan dalam pengadaan barang dan jasa. Banyak penanggung jawab anggaran atau pimpinan proyek yang enggan melaksanakan tugasnya karena takut melanggar Kepres 80, yaitu

ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa dan aturan terkait lainnya, karena dapat berakibat berurusan dengan KPK.

Kalau ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa yang dibiayai melalui APBN dipelajari secara mendalam dapat dikatakan tidak ada ketentuan yang patut menyebabkan nyali dari para pimpinan proyek ciut untuk mengeksekusi anggaran yang telah disetujui. Yang menjadi masalah adalah kebiasaan lama yaitu sistem setor ke atasan tampaknya masih tetap berjalan, padahal dalam sistem dan administrasi yang semakin transparan dewasa ini ruang gerak bagi tindakan penyimpangan telah semakin kecil kalau tidak dapat dikatakan telah sirna. Alasan yang masuk akal yang dapat menyebabkan aparat tertentu tidak mampu membelanjakan dana yang telah disediakan adalah lambannya keputusan definitif mengenai perubahan anggaran (APBN-P). Oleh karenanya dalam masa mendatang sangat diharapkan perubahan terhadap APBN yang dilakukan pada pertengahan anggaran dapat diproses secara lebih cepat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, perhatian bagi pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur ekonomi di Indonesia sangat minim. Sebagai akibatnya, dapat disaksikan jalan rusak di berbagai tempat, pelabuhan tidak berfungsi, sebagaimana mestinya dan akibat selanjutnya adalah arus barang dan jasa terbebani, sehingga dalam perputarannya berakibat pada tergerusnya daya saing Indonesia.

Berhadapan dengan krisis keuangan global dewasa ini adalah tindakan yang sangat tepat bila pemerintah Indonesia melakukan berbagai tindakan yang dapat berfungsi sebagai stimulasi bagi kegiatan ekonomi nasional. Seperti diketahui, masalah utama yang dihadapi Indonesia dewasa ini adalah tingginya tingkat pengangguran dan banyaknya jumlah penduduk miskin. Di tengah menciutnya daya serap tenaga kerja dari ekonomi Indonesia di satu sisi, dan tetap besarnya jumlah pencari kerja di sisi lain, dengan sendirinya menyebabkan usaha meningkatkan kegiatan ekonomi, terutama kegiatan ekonomi padat tenaga kerja menjadi semakin penting. Sementara itu, memberi subsidi langsung kepada kegiatan usaha yang padat tenaga kerja bukanlah pilihan yang tepat, namun meningkatkan daya saing

industri dan terutama yang padat tenaga kerja melalui perbaikan infrastruktur ekonomi adalah tindakan yang tepat. Kegiatan tersebut bagaikan pisau bermata dua, di satu sisi meningkatkan daya saing, sedangkan di sisi lain, kegiatan pembangunan dan/atau perbaikan infrastruktur ekonomi tersebut dapat menyerap tenaga kerja yang banyak dan menyebar.

Dimanapun di dunia ini pembangunan dan/atau pemeliharaan infrastruktur ekonomi membutuhkan dana yang relatif besar sehingga selalu menjadi pertanyaan dari mana pemerintah memperoleh dana, dan apakah bujet defisit tidak berakibat buruk bagi perekonomian.

TERBELENGGU KEPERCAYAAN SALAH

Hampir seluruh masyarakat di Indonesia mengharapkan pemerintah melakukan tindakan tertentu untuk menstimulasi ekonomi. Selain pemotongan atau meringankan beban pajak, melindungi pasar dalam negeri tindakan yang dianggap tepat dan didukung oleh masyarakat adalah membangun jembatan, jalan, pelabuhan, alat-alat pengangkutan seperti kendaraan bermotor dan kapal. Namun, begitu dihadapkan dengan pilihan yang tersedia untuk dapat merealisasikan tindakan stimulasi yang dimaksudkan maka akan terjadi perbedaan pendapat yang kadang-kadang sangat tajam.

Namun, disadari bahwa di tahun 2009 diperkirakan tingkat pertumbuhan penerimaan pajak akan jauh tertinggal bila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan pengeluaran, yang ditujukan untuk menciptakan stimulasi ekonomi, sebagian masyarakat tidak dapat atau sulit menerima peningkatan pada defisit anggaran, dan selanjutnya tidak dapat menerima penciptaan utang luar negeri dan/atau penjualan aset negara, misalnya melalui privatisasi. Sifat dan/atau sikap "mau makan kue dan sekaligus menyimpannya di kulkas" dari sebagian anggota dalam perputarannya telah dan akan mempersulit pemerintah melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan. Dalam tahun politik 2009 hampir dapat dipastikan sikap populis non ekonomis dan sikap hanya mau enakunya, akan semakin mengemuka dan ini harus dihadapi oleh pemerintah dan aparatnya.

Berhadapan dengan hal tersebut sudah selayaknya bahwa mulai sekarang informasi yang baik dipompakan secara terus-menerus kepada masyarakat. Mereka perlu diberi informasi bahwa “berutang” kepada pihak asing tidak salah sepanjang utang tersebut dipergunakan secara baik dan tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bersamaan dengannya, masyarakat perlu diyakinkan bahwa “budget defisit atau surplus” bukanlah tujuan, melainkan alat untuk mencapai tujuan. Yang perlu dijaga adalah bahwa alat yang dipergunakan adalah sesuai dengan peruntukannya. Masyarakat perlu mengetahui bahwa dengan pertumbuhan ekonomi yang akan merosot hingga menjadi sekitar 4,5%-5% pada tahun 2009, pengangguran tidak dapat dikurangi secara berarti dan kemiskinan tidak dapat dihilangkan dalam jumlah besar.

Dari berbagai alternatif yang tersedia untuk menciptakan stimulus ekonomi dengan menerapkan anggaran yang defisit dapat dikemukakan bahwa menciptakan utang luar negeri untuk menutupi sebagian defisit adalah pilihan yang sulit dihindari. Dewasa ini daya serap utang di dalam negeri Indonesia telah mengecil, penjualan aset termasuk privatisasi BUMN semakin sulit, dan meminjam dari bank di dalam negeri semakin mahal. Walaupun persaingan memperebutkan dana oleh negara-negara di dunia semakin tajam, namun penciptaan utang luar negeri untuk keperluan dan dengan jumlah tertentu adalah pilihan yang paling ekonomis. Kalau demikian halnya, dalam tahun 2009 ini kepemimpinan yang tegas dan rasional ekonomis sangat dibutuhkan. Tanpa keberanian melawan keinginan yang tidak didasarkan pada pertimbangan rasional ekonomis maka dampak krisis keuangan dunia akan semakin besar bagi Indonesia.

KEMUDAHAN PADA SEKTOR KEUANGAN

Hasrat AS dan negara-negara di Eropa untuk menarik modal kembali ke negaranya dapat dipastikan akan mempersulit Indonesia mendapatkan modal sesuai dengan kebutuhannya. Menyimak penge-
ringan likuiditas yang terjadi dalam beberapa bulan belakangan ini, para pelaku pasar semakin yakin bahwa dalam beberapa tahun be-
lakangan ini telah terjadi aliran dana dari negara yang menerapkan

tingkat bunga mendekati nol persen (misalnya Jepang) ke negara yang memberikan tingkat bunga riil yang relatif tinggi. Dengan enjinering keuangan yang canggih, diperkirakan bahwa dana yang dimaksudkan telah cukup lama memasuki dan berada di Indonesia. Setelah krisis global merebak tampaknya dana tersebut ditarik oleh pemilik dana sehingga pengeringan likuiditas terasa lebih berat dari yang seharusnya.

Sudah sejak lama perkembangan sektor riil di Indonesia sangat ditentukan oleh ketersediaan kredit. Dengan pengeringan likuiditas, diperkirakan kemampuan perbankan untuk menyalurkan kredit akan terkendala. Dengan demikian tindakan BI untuk mempermudah dan memperlancar pemberian kredit adalah tindakan yang sangat tepat. Agar roda perekonomian dapat berjalan dengan lancar, langkah tepat bila kerja sama antara eksekutif dengan otoritas moneter yang sudah menunjukkan hasilnya dalam beberapa waktu belakangan ini, dapat diperkuat dan dipertajam.

Bila diamati, dapat dikatakan bahwa berhadapan dengan krisis ekonomi global, Indonesia harus melakukan tindakan pemihakan di dalam negeri dan lebih mengedepankan kepentingan nasional secara konsisten. Dengan pertumbuhan ekonomi di bawah 5%, hampir dapat dipastikan bahwa jumlah pengangguran akan meningkat dan jumlah penduduk miskin tidak akan berkurang secara berarti. Dengan adanya kecenderungan ini maka langkah tepat manakala bobot dari pertumbuhan ekonomi tersebut diarahkan agar sebagian terbesar dinikmati oleh penduduk miskin dan selanjutnya sektor yang berkembang lebih cepat adalah sektor yang menyerap tenaga kerja yang relatif besar. Bagaimana pemerintah dapat melaksanakan tugas berat ini melalui tindakan stimulasi, akan sangat menentukan warna ekonomi Indonesia pada tahun 2009.

Sampai dengan tahun 2008 yang lalu, banjir produk buatan luar negeri (terutama dari China) tampaknya belum mereda. Derasnya arus masuk produk impor tersebut bukan hanya disebabkan oleh daya saing Indonesia yang kalah bila dibandingkan dengan negara eksportir. Yang membuat geram adalah sebagian besar produk-produk tersebut masuk secara ilegal atau tidak membayar kewajiban yang seharusnya. Dalam tahun 2009 ini Indonesia harus secara tegas

dan tegar mengedepankan kepentingan nasionalnya, yaitu dengan cara memberantas masuknya produk-produk impor yang melanggar peraturan. Bila Indonesia dapat melakukan hal ini dengan baik berarti Indonesia berhasil melindungi pasar domestiknya dan hal ini akan memungkinkan sektor riil tertentu tumbuh secara berarti.

Dalam tahun politik 2009 ini, sangat diharapkan para politisi dapat berpikir dan bertindak sebagai negarawan. Mengawinkan kepentingan politik parsialnya dengan kepentingan nasional secara tepat adalah tindakan yang paling tepat. Pekerjaan ini memang adalah pekerjaan yang tidak mudah. Tetapi karena bangsa ini membutuhkan dan menghendaknya maka seyogianyalah semua pihak berusaha memenuhinya.

REALISASI APBN-P 2008

Uraian	APBN-P	Realisasi	% thd APBN-P
A. Penerimaan Negara dan Hibah	895,0	981,0	109,6
I. Penerimaan Dalam Negeri	892,0	978,7	109,7
1. Penerimaan Perpajakan	609,2	658,7	108,1
2. Penerimaan N Bukan Pajak	282,8	320,1	113,2
II. Hibah	2,9	2,3	78,3
B. Belanja Negara	989,5	985,3	99,6
I. Belanja Pemerintah Pusat	697,1	692,6	99,4
- Belanja K/L	290,0	265,3	91,5
- Pembayaran Bunga Utang	94,8	88,6	93,5
- Subsidi	234,4	275,3	117,4
II. Transfer ke Daerah	292,4	292,6	100,1
C. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	(94,5)	(4,2)	4,5
Persentase Defisit Terhadap PDB	(2,1)	(0,1)	
D. Pembiayaan	94,5	55,5	58,7
I. Pembiayaan Dalam Negeri	107,6	74,6	69,3
II. Pembiayaan Luar Negeri	(13,1)	(19,1)	145,7
Kelebihan/Kekurangan Pembiayaan	0,0	51,3	

Sumber: Depkeu

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Presiden Obama dan Babak Baru Hubungan RI-AS*

Sudjadnan Parnohadiningrat

PENGANTAR

Ratusan juta pasang mata dari berbagai penjuru dunia tertuju ke Capitol Hill menyaksikan pelantikan Presiden Barack Obama, pada tanggal 20 Januari 2009, sebagai presiden ke-44 Amerika Serikat (AS). Terpilihnya Obama menimbulkan harapan di berbagai kalangan karena ia menjanjikan perubahan. Tingkat dukungan publik AS terhadap Obama saat ini mencapai 86 persen, angka yang sangat signifikan bagi pemerintahan yang akan mulai bekerja. Pelantikan Obama diikuti dengan pergantian sejumlah besar pejabat, termasuk menteri dan para pejabat tinggi Departemen Luar Negeri AS.

Selama kampanye, Obama berjanji akan menerapkan pendekatan berbeda dengan Presiden George W. Bush dalam kebijakan luar negeri AS. Obama bertekad menutup kamp Guantanamo, Kuba. Ia juga menyatakan siap berbicara tak hanya dengan negara-negara sekutu dan sahabat, tetapi juga dengan negara-negara yang berseberangan, seperti Iran, Suriah, dan Korea Utara. AS juga akan lebih mengedepankan diplomasi dan menggunakan forum-forum multilateral untuk mengatasi tantangan dan masalah global. Ia berkomitmen AS akan terlibat lebih aktif dalam pembahasan isu

* Tulisan ini pernah dimuat di *Kompas*, 21 Januari 2009

lingkungan dan energi, memperkuat rezim Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), memajukan pendidikan melalui inisiatif Global Education Fund, dan lain-lain.

Obama menyatakan prioritas kedua kebijakan luar negerinya, yaitu mengamankan senjata dan material nuklir. Untuk itu, AS akan memperkuat NPT dan meratifikasi Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT). Ia juga akan menekankan politik luar negeri pada upaya mengatasi kemiskinan, memajukan pendidikan, memberantas penyakit, dan mencegah pembunuhan massal. Ia akan memperkuat kemampuan negara-negara mitra di berbagai kawasan dalam mencegah konflik, menjaga perdamaian, dan merekonstruksi kembali masyarakat yang menderita akibat konflik.

Obamamenyadari konsekuensi dari krisis iklim global dan meyakini sudah saatnya AS memimpin upaya kolektif mengatasi masalah itu. AS juga akan mengupayakan keluar dari ketergantungannya dari minyak dan gas bumi. Dalam hal ini, Obama akan mendorong kerja sama di bidang energi melalui pendirian Global Energy Forum yang mengikutsertakan negara-negara produsen emisi terbanyak. Terakhir, dengan situasi krisis finansial yang dihadapi AS saat ini, Obama akan memfokuskan kebijakan luar negerinya untuk mendukung pemulihan ekonomi.

Menurut Hillary Clinton dalam dengar pendapat konfirmasi sebagai calon Menlu di Senat AS, pemerintahan Obama 2009-2013 akan memprioritaskan kebijakannya pada: penarikan pasukan AS dari Irak serta menyukseskan perang terhadap Al Qaeda, Taliban, dan kelompok radikal lainnya di Afganistan dan perbatasan Pakistan. Pada saat bersamaan, AS akan menggunakan *smart power* yang di antaranya terdiri dari diplomasi ekonomi, militer, politik, hukum, dan pendekatan budaya untuk mengatasi konflik di Timur Tengah (termasuk konflik di Gaza saat ini) serta nuklir Iran.

Tantangan Global AS

Berdasarkan prioritas kebijakan luar negerinya, upaya untuk merebut perhatian AS terhadap Asia bukan hal mudah. Dalam jangka pendek, Obama dituntut segera memenuhi janji kampanye menarik

pasukan AS dari Irak dalam waktu 16 bulan dan mengalihkan sumber daya untuk menyukseskan perang di Afganistan. Perhatian AS juga akan banyak tercurah untuk meredakan ketegangan di Gaza yang masih bergejolak. Pada saat bersamaan, AS juga harus mengantisipasi langkah-langkah Iran yang bersikukuh meneruskan program pengayaan uranium dan Korea Utara yang dicurigai akan terus mengembangkan program senjata nuklir.

Perhatian AS di Asia akan lebih diarahkan untuk menghadapi semakin besarnya kekuatan China di berbagai bidang, walau Jepang akan tetap menjadi batu penjurus kebijakan luar negeri di kawasan. AS memprediksikan China dapat menjadi negara paling berpengaruh setelah AS dalam dua dekade mendatang. China juga akan memiliki kekuatan militer yang sangat besar, juga negara yang paling banyak membutuhkan energi dan menyumbangkan polusi.

AS juga akan mengantisipasi menguatnya pengaruh dan kekuatan Rusia. Sebagaimana disebutkan dalam *Global Trends 2025* yang dikeluarkan US National Intelligence Council November 2008, AS memperkirakan Rusia akan menjadi kekuatan besar yang harus diperhitungkan bila negara itu berhasil meningkatkan kemampuan sumber daya manusia, melakukan diversifikasi ekonomi, dan semakin terintegrasi dengan pasar global. Pemerintahan Obama juga akan disibukkan dengan negosiasi Strategic Arms Reduction Treaty (START) yang akan segera berakhir Desember 2009, sementara hubungan Washington dan Kremlin dalam situasi yang kurang kondusif menyusul pecahnya konflik bersenjata Georgia-Rusia dan program pembangunan sistem pertahanan rudal di Eropa.

Pada saat bersamaan, AS juga harus memberi perhatian pada India sebagai kekuatan besar di Asia Selatan. Perhatian AS terhadap India saat ini tidak saja untuk menindaklanjuti penandatanganan kemitraan strategis di bidang penggunaan nuklir untuk tujuan damai, tetapi juga karena serangan teroris di Mumbai, yang mengindikasikan besarnya ancaman terorisme di Asia Selatan dan masih kuatnya ketegangan hubungan Pakistan-India.

Akibat krisis finansial dan berbagai konflik serta ketegangan di berbagai kawasan, AS dihadapkan pada pilihan antara konsentrasi mengatasi masalah domestik atau menambah mitra kerja guna

mengatasi berbagai tantangan bersama yang sekaligus mendukung wajah baru AS. Penulis berpandangan Obama akan memfokuskan perhatian pada upaya mengatasi berbagai isu domestik, terutama mengatasi situasi ekonomi seraya membangun kemitraan dengan berbagai negara. Sebesar apa peluang RI meningkatkan hubungan bilateral dengan AS? Adakah tantangan yang bakal dihadapi RI dalam membangun kemitraan yang lebih strategis dengan AS?

Hubungan Bilateral RI-AS

Hubungan bilateral RI-AS mengalami pasang surut. Kedua negara mempunyai perbedaan dalam beberapa isu, tetapi secara umum hubungan RI-AS selama delapan tahun meningkat pesat. AS mencabut embargo senjata dan memberikan bantuan pendidikan 157 juta dollar AS untuk kurun waktu lima tahun. Selain itu, Millennium Challenge Corporation (MCC), sebuah lembaga bantuan pembangunan AS, juga telah mengakui berbagai kemajuan RI di bidang *good governance* dan dedikasi untuk mendorong liberalisasi ekonomi serta investasi dalam pembangunan sumber daya manusianya.

Perdagangan antarkedua negara mengalami kenaikan signifikan dari 18,5 miliar dollar AS (2007) menjadi 20,1 miliar dollar AS (Januari-November 2008). *Foreign direct investment* (FDI) juga meningkat walau masih kurang besar dibandingkan dengan FDI yang masuk ke negara-negara lain. AS berperan aktif dalam upaya tanggap darurat tsunami di Aceh dan mendukung proses damai Aceh serta pemberlakuan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Kerja sama militer juga berlanjut melalui program Foreign Military Financing dan International Military and Education Training (IMET). Dialog antarpejabat militer terus dilakukan melalui forum US-Indonesia Strategic Dialogue. Tidak ketinggalan Kepolisian Negara RI, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, dan KPK terus meningkatkan hubungan kerja sama dengan berbagai institusi penegakan hukum di AS. Dalam isu lingkungan, AS pendukung Coral Triangle Initiative yang dipelopori RI dengan lima negara Asia Pasifik.

Kerja sama antarpemerintah juga terus meningkat, ditandai dengan meningkatnya intensitas kunjungan dan pertemuan badan-badan

parlemen kedua negara. Di sektor pendidikan, ratusan pelajar RI sering diundang mengikuti program pendidikan singkat di AS dan sebaliknya Pemerintah RI menyediakan beasiswa Dharmasiswa bagi sejumlah mahasiswa AS yang belajar bahasa dan kebudayaan Indonesia.

Di berbagai kalangan pemerintah, Kongres, pemerhati kawasan Asia maupun publik AS secara umum, RI diakui sebagai negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia yang demokratis. RI dipandang berhasil memberantas terorisme dan mempunyai peran besar menjaga stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara. Pengakuan pentingnya posisi dan prestasi RI disinggung seorang peneliti Brookings Institute dan Senator Chistopher Bond yang menyarankan Obama mengunjungi RI bila ingin menyampaikan pidato di depan masyarakat Muslim. Kedua tokoh itu menyarankan Obama memilih RI sebagai tempat yang paling tepat, tidak saja karena ia pernah menghabiskan sebagian masa kecilnya di sini, tetapi juga untuk menunjukkan penghargaan AS atas peran RI selama ini dalam memberikan kontribusi menjaga perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara, serta representasi sebagai negara demokratis. Duta Besar AS untuk RI Cameron Hume di hadapan forum diskusi CSIS-USINDO di Washington DC, 15 Januari 2009, dengan sangat artikulatif menjelaskan arti penting RI bagi AS dan perlunya AS menjalin kerja sama kemitraan strategis dengan RI. Seluruh pilar kerja sama RI-AS akan terus dikembangkan pada masa datang. Namun, dengan adanya pemerintahan baru AS, RI mempunyai ragam pilihan kebijakan dengan memaksimalkan manfaat dari hubungan bilateral yang telah terbangun tersebut melalui pengembangan suatu kemitraan strategis.

Kemitraan Strategis RI-AS

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato di depan para pengusaha dan pemerhati Indonesia di AS bulan November 2008 menyerukan dimulainya babak baru hubungan RI-AS dalam bentuk kemitraan strategis yang didasari kesetaraan dan kepentingan bersama. Kemitraan strategis tersebut harus membawa manfaat bagi rakyat kedua negara, bersifat jangka panjang, dan mengandung elemen

hubungan antarmasyarakat. Sementara itu, menurut Cameron dan Yongnian (2007), kemitraan strategis secara umum didasarkan pada prinsip kesetaraan, saling percaya, dan menghormati. Kesepakatan kemitraan strategis biasanya juga bersifat komprehensif, holistik, dan jangka panjang serta disertai komitmen dan mekanisme kerja sama yang intensif, terus-menerus, dan stabil.

AS dan RI dapat menentukan bidang- bidang yang menjadi prioritas kerja sama kedua negara. Kemitraan strategis itu tidak saja akan menandai semakin majunya hubungan di antara kedua negara, akan tetapi juga dapat memberikan keuntungan riil bagi masing-masing negara. AS mempunyai kekuatan ekonomi dan kekuatan militer yang sangat besar sekaligus menguasai teknologi yang maju. Dalam kemitraan strategis tersebut, RI akan mendapat potensi keuntungan yang semakin besar, antara lain dengan peningkatan jumlah bantuan dan kerja sama teknis di berbagai bidang. RI, sebaliknya, akan memberi keuntungan kepada AS yang lebih besar pula, di antaranya dalam memberikan kontribusi pada upaya menjaga perdamaian dan stabilitas di kawasan, yang juga merupakan kepentingan AS. Dalam kemitraan strategis RI-AS, RI dapat menempatkan dirinya dalam posisi yang lebih baik untuk meyakinkan AS agar menggunakan kapasitasnya sebagai negara adidaya secara bertanggung jawab, antara lain dalam pengelolaan stabilitas kawasan dan global, perdagangan internasional, perubahan iklim, dan kerja sama pemberantasan kemiskinan global. Peluang untuk membangun kemitraan strategis tersebut bukanlah hal yang tidak mungkin, apabila menyimak pidato Obama di Berlin tahun lalu, yaitu "Partnership and cooperation among nations is not a choice; it is the one way, the only way, to protect our common security and advance our common humanity".

Implikasi AFTA pada Perdagangan Produk Pertanian Indonesia

Deni Friawan dan Carlos Mangunsong

Sejak AFTA diberlakukan secara efektif 2002 hingga saat ini, AFTA sudah memberi banyak pengaruh bagi perdagangan antar negara-negara ASEAN. Secara khusus, dampak AFTA pada produk pertanian ternyata cukup besar karena negara-negara ASEAN secara mayoritas adalah negara yang bersifat agraris. Studi ini mengkaji karakteristik perdagangan produk pertanian Indonesia dengan negara ASEAN lainnya. Di samping itu, mengkaji daya saing produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN, dibandingkan dengan produk serupa atau sejenis dari sesama negara ASEAN; mengkaji permasalahan dan peluang yang ada untuk meningkatkan ekspor produk pertanian Indonesia ke negara ASEAN; mengkaji implikasi dan strategi perdagangan Indonesia dalam kerangka AFTA untuk meningkatkan ekspor produk pertanian Indonesia.

PENDAHULUAN

Di tingkat regional Asia Tenggara, keinginan untuk menarik investasi asing dari luar negara-negara ASEAN dan dari negara ASEAN melalui penciptaan pasar yang terintegrasi telah mendorong negara-negara ASEAN sepakat untuk membentuk ASEAN Free Trade Area (AFTA) melalui penciptaan sebuah sistem *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) pada pertemuan ASEAN Summit IV di Singapura tahun 1992. Kerja sama ekonomi ASEAN (AFTA) ini meliputi bidang yang sangat luas, antara lain: 1) pembangunan industri; 2) keuangan dan perbankan; 3) investasi; 4) makanan, pertanian, dan kehutanan; 5) mineral; 6) energi; 7) transportasi dan komunikasi; 8) pariwisata; 9) jasa dan kekayaan intelektual.

Pada mulanya kesepakatan perwujudan kawasan perdagangan bebas di ASEAN ini ditargetkan dapat terbentuk dalam 15 tahun, yaitu

dari 1 Januari 1993 hingga 1 Januari 2008. Namun, pada September 1994, Pertemuan Tingkat Menteri-menteri ASEAN (*ASEAN Economic Ministers -AEM*) sepakat untuk mengurangi jangka waktu dari 15 tahun menjadi 10 tahun, yaitu di tahun 2003. Selanjutnya jadwal tersebut dimajukan kembali menjadi hanya 9 tahun pada *ASEAN Summit VI* di Hanoi, Vietnam, Juli 1998 sehingga AFTA mulai berlaku pada tahun 2002.

Pembentukan AFTA sendiri tidak mengikuti artikel XXIV GATT, tapi sebaliknya dilaporkan di bawah "klausul yang diizinkan" dari WTO sehingga memungkinkan untuk tidak mengikuti artikel, yang mensyaratkan liberalisasi yang substansial di seluruh sektor. Dalam kerangka skema *Common Effective Preferential Tariff (CEPT)*, produk-produk yang diperdagangkan dikategorikan ke dalam daftar yang dimasukkan (*inclusion list*), daftar yang dikecualikan sementara (*temporary exclusion list*), daftar sensitif (*sensitive list*) dan daftar pengecualian umum (*general exceptions list*), dengan masing-masing jangka waktu untuk mencapai 0-5% tarif dan/atau penambahan akhir di dalam daftar yang dimasukkan.

Untuk produk-produk pertanian, AFTA pada awalnya mengecualikan semua produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed agricultural products- UAPs*) dari liberalisasi tarif. Namun, kemudian seluruh UAPs dijadikan bagian dalam proses liberalisasi. Dengan mempertimbangkan kesulitan yang dihadapi dalam proses transisi ke arah liberalisasi tarif produk-produk pertanian, ASEAN kemudian menyediakan berbagai fleksibilitas, seperti menciptakan daftar baru kategori produk sensitif dan daftar produk sangat sensitif. Dengan mempertimbangkan masuknya produk-produk tertentu ke dalam daftar pengecualian sementara atau daftar yang dimasukkan, perhitungan waktu pemberlakuan liberalisasi tarif hanya akan dimulai ketika daftar pengecualian sementara dimasukkan ke dalam daftar yang dimasukkan.

Secara singkat, dalam perkembangannya AFTA telah membuktikan bagaimana pengurangan tarif yang setahap demi setahap, adanya masa-masa transisi, dan tersedianya berbagai fleksibilitas yang lain, dapat dimanfaatkan guna mencapai liberalisasi di sektor pertanian. Saat ini dari sekitar lebih dari 11.000 kelompok tarif (*tariff lines*) yang

terdapat di Indonesia dan Filipina, tinggal terdapat sebagian kecil dari *tariff lines* yang masih masuk dalam daftar sensitif—masing-masing 25 dan 10 kelompok tarif untuk masing-masing negara tersebut. Hal ini merupakan sebuah pencapaian yang besar yang dianggap tidak mungkin pada sepuluh tahun yang lalu. Hingga saat ini, hampir seluruh produk di sektor agrikultur telah sejalan dengan liberalisasi tarif di ASEAN.

Liberalisasi perdagangan di sektor pertanian ini akan menyebabkan semakin terbukanya pasar regional ASEAN dan makin meningkatnya persaingan antar negara di kawasan ini. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hadi dan Mardianto (2004), karena pada dasarnya negara-negara di ASEAN memproduksi produk-produk pertanian yang relatif hampir sama sebagai akibat dari kondisi iklim dan budaya yang sama maka seberapa besar manfaat AFTA yang dapat diraih sangat tergantung dari daya saing produk pertanian masing-masing negara ASEAN itu sendiri.

Produk atau kelompok produk yang mempunyai daya saing tinggi akan mampu bertahan, terus berkembang dan meningkatkan ekspor produk-produk tersebut. Lebih lanjut, hal tersebut juga akan mendorong produksi dalam negeri, meningkatkan pendapatan petani, dan menambah pemasukan devisa. Sebaliknya, produk atau kelompok produk pertanian yang daya saingnya rendah akan terancam keberadaannya dan mengakibatkan turunnya produksi dalam negeri serta berkurangnya pendapatan petani. Selain itu, untuk beberapa produk penting, seperti beras dan gula, rendahnya daya saing juga dapat menjadi ancaman terhadap ketahanan pangan (*food security*).

Adapun tujuan studi ini adalah untuk mengkaji karakteristik perdagangan produk pertanian Indonesia dengan negara ASEAN lainnya, mengkaji daya saing produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN dibandingkan dengan produk serupa atau sejenis dari sesama negara ASEAN, mengkaji permasalahan yang dihadapi dan peluang yang ada untuk meningkatkan ekspor produk pertanian Indonesia ke negara ASEAN, serta mengkaji implikasi dan strategi perdagangan Indonesia dalam kerangka AFTA guna meningkatkan ekspor produk pertanian Indonesia.

PRODUK PERTANIAN INDONESIA DI PASAR ASEAN

Pada beberapa tahun belakangan ini telah terjadi tren ke arah peningkatan perdagangan barang dan jasa di antara negara-negara di kawasan ASEAN dan Asia Timur secara keseluruhan, walaupun dengan tingkat yang berfluktuasi pada tahun-tahun tertentu. Tabel 2 di bawah ini memperlihatkan perkembangan persentase perdagangan intra-regional dalam ekspor dan impor negara-negara ASEAN pada periode 1995-2006. Untuk kawasan ASEAN khususnya, tingkat *share* perdagangan intra-regional ekspor dan impornya terus mengalami tren yang meningkat, meskipun sempat turun pada periode krisis keuangan Asia di tahun 1998. Dari sisi ekspor, misalnya, persentase perdagangan intra-regional antar sesama negara-negara ASEAN meningkat dari sebesar 1,3% di tahun 1998 menjadi sekitar 1,6% pada tahun 2006.

Tabel 1. Persentase Perdagangan Intra-Regional dalam Ekspor dan Impor Negara-negara ASEAN 1995-2006

	1995		1998		2002		2006	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
APEC	31,6	34,1	31,0	33,5	32,8	35,5	31,1	33,1
ASEAN-10	1,7	1,2	1,3	1,0	1,5	1,2	1,6	1,3
ASEAN+3	7,9	7,5	5,7	5,6	7,4	7,6	8,2	8,3
ASEAN+6	2,3	1,7	1,9	1,5	2,2	1,8	2,5	2,0
NAFTA	8,4	8,0	9,9	9,6	9,9	9,5	7,7	7,3

Sumber: Diolah dari UN COMTRADE

Meskipun demikian, secara keseluruhan untuk semua jenis barang dan jasa yang diperdagangkan telah terjadi bias perdagangan ke arah perdagangan intra-regional ASEAN. Persentase perdagangan intra-regional di kawasan ASEAN untuk produk-produk pertanian cenderung stagnan atau tidak mengalami peningkatan yang cukup berarti. Dari sisi ekspor misalnya, sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 2006, misalnya, *share* perdagangan produk-produk pertanian intra-regional hanya meningkat dari 0,9% menjadi 1%, walaupun secara absolut telah terjadi peningkatan nilai perdagangan produk-produk pertanian yang cukup signifikan.

Tidak berubahnya persentase perdagangan intra-regional produk-produk pertanian di kawasan ASEAN secara relatif dalam satu dekade belakangan ini, menunjukkan bahwa krisis ekonomi pada tahun 1998 ataupun pemberlakuan AFTA di tahun 2002, tidak menyebabkan perdagangan produk-produk pertanian di kawasan ASEAN mengarah pada bias ke arah peningkatan perdagangan intra-regional. Hal ini berarti, perluasan perdagangan intra-regional produk-produk pertanian di pasar ASEAN tidak menimbulkan kerugian dalam bentuk penurunan perdagangan ekstra-regional. Sebagian besar dari peningkatan perdagangan intra-regional produk-produk pertanian berorientasi keluar (*outward oriented*).

Tabel 2. Persentase Perdagangan Intra-Regional Produk-produk Pertanian ASEAN 1995-2006 dalam Ekspor dan Impor

	1995		1998		2002		2006	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
APEC	21,4	23,6	21,3	23,5	23,7	25,4	21,6	23,4
ASEAN-10	1,3	0,9	1,2	0,9	1,4	1,0	1,2	1,0
ASEAN+3	4,4	4,4	4,2	3,9	4,7	4,5	4,5	4,3
ASEAN+6	2,4	2,1	2,3	2,4	2,9	2,6	2,6	2,5
NAFTA	5,0	5,0	6,4	6,3	7,8	7,6	7,1	7,1

Sumber: Diolah dari UN COMTRADE

Berdasarkan negara tujuannya, secara keseluruhan ekspor produk-produk pertanian Indonesia di hampir seluruh negara ASEAN terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Malaysia sebagai negara tujuan ekspor terbesar produk-produk pertanian Indonesia. Sementara itu, tabel 3 di bawah ini menunjukkan perkembangan ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN berdasarkan negara tujuannya untuk periode 1995-2006. Dari tabel tersebut terlihat bahwa ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke negara-negara ASEAN, secara total meningkat dari sekitar US\$654 juta pada tahun 1995 menjadi US\$ 1,98 miliar pada tahun 2006, atau meningkat sebesar 201 %.

Pada tabel tersebut terlihat bahwa dari seluruh negara-negara ASEAN, Malaysia menempati urutan pertama sebagai negara tujuan ekspor produk-produk pertanian Indonesia. Pada tahun

2006, misalnya, *share* ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke Malaysia sebesar hampir 45% dari total keseluruhan ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke negara ASEAN.

Tabel 3. Perkembangan Ekspor Produk-produk Pertanian Indonesia di Pasar ASEAN Berdasarkan Negara Tujuan 1995-2006 (US\$ '000)

Nama Negara	Nilai				Share terhadap total ekspor				Pertumbuhan Pasar		
	1995	1998	2002	2006	1995	1998	2002	2006	1995-1998	1998-2002	2002-2006
Malaysia	244.954	421.362	434.003	869.391	37,40	45,82	38,57	44,05	72,02	3,00	100,32
Singapore	274.345	335.590	450.328	592.505	41,89	36,50	40,02	30,02	22,32	34,19	31,57
Philippines	23.482	45.877	72.045	144.094	3,59	4,99	6,40	7,30	95,37	57,04	100,01
Vietnam	9.193	10.745	41.098	143.842	1,40	1,17	3,65	7,29	16,89	282,48	250,00
Myanmar	8.249	10.345	8.020	79.596	1,26	1,13	0,71	4,03	25,41	-22,48	892,44
Thailand	21.214	50.249	84.130	70.730	3,24	5,46	7,48	3,58	136,86	67,43	-15,93
Cambodia	72.595	43.436	29.377	64.734	11,08	4,72	2,61	3,28	-40,17	-32,37	120,36
Brunei	...	1.900	6.166	7.996	...	0,21	0,55	0,41	...	224,55	29,69
Lao PDR	932	...	87	632	0,14	...	0,01	0,03	...	...	627,73
ASEAN	654.964	919.503	1.125.253	1.973.521	17,53	21,99	21,11	19,75	40,39	22,38	75,38
Dunia	3.737.037	4.180.733	5.329.776	9.994.729							

Catatan: Pada total ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN, share dihitung terhadap keseluruhan ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke seluruh dunia.

Sumber: Diolah dari UN COMTRADE

Sama halnya dengan ekspor, perkembangan impor produk-produk pertanian Indonesia dari negara-negara ASEAN juga terus mengalami tren meningkat selama satu dekade belakangan, meskipun sempat mengalami penurunan pada masa krisis ekonomi, dengan variasi yang cukup besar di tiap negara. Tabel 4 menggambarkan perkembangan impor produk-produk pertanian Indonesia dari Pasar ASEAN. Pada tabel tersebut terlihat bahwa secara total impor produk-produk pertanian Indonesia meningkat dari US\$ 799 juta pada tahun 1995 menjadi US\$922 juta pada tahun 2006, atau meningkat sebesar 15,4%. Impor produk pertanian Indonesia dari negara ASEAN sempat mengalami penurunan pada masa krisis, yaitu menurun dari US\$ 993 juta pada tahun 1998 menjadi US\$ 694 juta pada tahun 2002. Selama satu dekade terakhir, impor produk-produk pertanian Indonesia dari pasar ASEAN, terutama di pasok dari negara Thailand. Pada tahun 2006, misalnya, impor produk-produk pertanian Indonesia dari Thailand mencapai sebesar 41,61%.

Tabel 4. Perkembangan Impor Produk-produk Pertanian Indonesia dari Pasar ASEAN 1995-2006

Nama Negara	Nilai				Share terhadap total				Pertumbuhan Pasar		
	1995	1998	2002	2006	1995	1998	2002	2006	1995-1998	1998-2002	2002-2006
Thailand	407.507	523.408	245.414	384.056	51,02	52,70	35,36	41,67	28,44	-53,11	56,49
Malaysia	74.145	62.084	191.926	181.583	9,28	6,25	27,65	19,70	-16,27	209,14	-5,39
Singapore	53.832	29.493	64.719	162.994	6,74	2,97	9,33	17,68	-45,21	119,44	151,85
Vietnam	134.846	353.581	131.357	101.788	16,88	35,60	18,93	11,04	162,21	-62,85	-22,51
Philippines	31.041	16.801	35.459	77.467	3,89	1,69	5,11	8,40	-45,87	111,05	118,47
Myanmar	93.756	7.870	25.001	13.123	11,74	0,79	3,60	1,42	-91,61	217,66	-47,51
Cambodia	3.608	4	1	642	0,45	0,00	0,00	0,07	-99,88	-76,43	63844,22
Brunei	...	6	...	75	...	0,00	...	0,01	...	...	...
Lao PDR	1	...	138	...	0,00	...	0,02	...	...	...	...
ASEAN	798.736	993.248	694.014	921.728	21,47	33,86	19,81	16,82	24,35	-30,13	32,81
Dunia	3.719.814	2.933.454	3.503.002	5.479.469							

Catatan: Pada total impor produk-produk pertanian Indonesia dari pasar ASEAN, share dihitung terhadap keseluruhan impor produk-produk pertanian Indonesia dari seluruh dunia

Sumber: Diolah dari UN COMTRADE

Berdasarkan produknya, selama satu dekade ini komposisi ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke pasar ASEAN tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Tabel 5 menjelaskan perkembangan ekspor produk-produk pertanian Indonesia ke pasar ASEAN berdasarkan jenis produk selama tahun 1995-2006. Pada periode 1995-2002, ekspor produk-produk pertanian Indonesia lebih didominasi oleh produk-produk yang tergolong pada kelompok: minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya; coklat dan olahannya; tembakau dan sejenisnya; serta kopi, teh, *mate* dan bumbu-bumbu. Pada tahun 2006, misalnya keempat kelompok produk pertanian itu menguasai sekitar 75,4%.

Tabel 5. Perkembangan Ekspor Produk-Produk Pertanian Indonesia ke Pasar ASEAN Menurut Jenis Produk 1995-2006

HS	Deskripsi	Nilai				Share terhadap total produk pertanian				Pertumbuhan pasar		
		1995	1998	2002	2006	1995	1998	2002	2006	1995-1998	1998-2002	2002-2006
15	Minyak dan hewani tumbukan dan olahannya	154.312	300.936	352.645	838.820	23,6	32,7	31,3	42,5	95,0	17,2	137,9
18	Coklat dan olahannya	83.126	146.110	205.946	316.676	12,7	15,9	18,3	16,0	75,8	41,0	53,8
24	Tembakau dan sejenisnya	123.686	110.785	172.913	214.412	18,9	12,0	15,4	10,9	-10,4	56,1	24,0
9	Kopi, teh, mate dan bumbu-bumbu	106.242	145.372	101.942	118.549	16,2	15,8	9,1	6,0	36,8	-29,9	16,3
19	Olahan sereal, tepung, kanji atau sususertakue-kue kering	10.760	15.356	35.824	82.488	1,6	1,7	3,2	4,2	42,7	133,3	130,3
8	Buah-buahan, kacang dan kulijer kata melonyang dapat dimakan	25.816	28.655	49.817	81.493	3,9	3,1	4,4	4,1	11,0	73,8	63,6
21	Bahan-bahan olahan lainnya yang dapat dimakan	12.536	11.668	17.920	70.221	1,9	1,3	1,6	3,6	-6,9	53,6	291,9
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan dan industri, jerami dan pangan ternak	10.520	9.117	14.157	43.858	1,6	1,0	1,3	2,2	-13,3	55,3	209,8
17	Gula dan olahannya	22.274	5.838	27.636	39.975	3,4	0,6	2,5	2,0	-73,8	373,4	44,6
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewani dapat dimakan yang belum termasuk HSlain	6.114	6.246	31.421	33.011	0,9	0,7	2,8	1,7	2,2	403,1	5,1
23	Sisat industri makanan dan olahan pangan ternak	6.367	16.818	14.149	30.151	1,0	1,8	1,3	1,5	164,1	-15,9	113,1
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	34.395	12.603	22.258	29.448	5,3	1,4	2,0	1,5	-63,4	76,6	32,3
1	Hewan hidup	17.728	19.143	29.502	16.809	2,7	2,1	2,6	0,9	8,0	54,1	-43,0
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dan tumbuh-tumbuhan	2.586	17.788	13.634	16.652	0,4	1,9	1,2	0,8	587,7	-23,4	22,1
11	Produk dari penggilingan	5.191	6.607	4.400	12.909	0,8	0,7	0,4	0,7	27,3	-33,4	193,4
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	7.491	1.994	9.796	7.288	1,1	0,2	0,9	0,4	-73,4	391,2	-25,6
10	Sereal	7.806	56.221	7.724	6.310	1,2	6,1	0,7	0,3	620,2	-86,3	-18,3
13	Getah, damar, dansari-sari tumbukan	9.307	5.392	5.123	5.753	1,4	0,6	0,5	0,3	-42,1	-5,0	12,3
14	Sayuran merambat dan sayuran lainnya yang belum termasuk pada HSlain	1.983	674	1.894	3.807	0,3	0,1	0,2	0,2	-66,0	180,8	101,0
16	Olahan daging atau ikan atau sejenis ikan.	1.889	785	1.027	2.793	0,3	0,1	0,1	0,1	-58,4	30,7	172,0
6	Tanaman; Umbi, Akar dan sejenisnya; dedaunan dan kembang	1.984	225	1.294	1.213	0,3	0,0	0,1	0,1	-88,6	474,3	-6,3
5	Produk Hewani yang belum termasuk dalam HS lain	813	107	732	645	0,1	0,0	0,1	0,0	-86,9	585,1	-11,9
2	Daging dan sisadaging yang dapat dimakan	2.039	1.061	3.500	240	0,3	0,1	0,3	0,0	-48,0	230,0	-93,1
Total Ekspor Produk Pertanian		654.964	919.503	1.125.253	1.973.521	8,78	12,9	12,7	12,75	40,4	22,4	75,4
Total Ekspor		7.456.851	7.114.187	8.832.778	15.474.197							

Catatan: Pada total ekspor produk pertanian, share dihitung terhadap total keseluruhan produk yang diekspor Indonesia ke seluruh dunia
Sumber: Diolah dari UN COMTRADE

Tabel 6. Perkembangan Impor Produk-produk Pertanian Indonesia ke Pasar ASEAN Berdasarkan Jenis Produk 1995-2006

HS	Deskripsi	Nilai				Share terhadap total produk pertanian				Pertumbuhan pasar			
		1995	1998	2002	2006	1995	1998	2002	2006	1995-1998	1998-2002	2002-2006	
10	Sereal	355.347	644.963	237.355	167.958	44,5	64,9	34,2	18,2	81,5	-63,2	-29,2	
17	Gula dan olahannya	127.016	212.533	107.987	130.067	15,9	21,4	15,6	14,1	67,3	-49,2	20,4	
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewani yang belum termasuk ke HS lain	1.053	829	26.208	117.243	0,1	0,1	3,8	12,7	-21,2	3.060,8	347,4	
11	Produk dari penggilingan	77.027	20.437	15.352	75.612	9,6	2,1	2,2	8,2	-73,5	-24,9	392,5	
23	Sisadani industri makanan dan minuman	23.998	15.534	18.130	67.123	3,0	1,6	2,6	7,3	-35,3	16,7	270,2	
8	Buah-buahan, kacang dan kulitjerukata melon yang dapat dimakan	6.204	836	28.568	57.188	0,8	0,1	4,1	6,2	-86,5	3.320,3	100,2	
21	Bahan-bahan olahan lainnya yang dapat dimakan	10.012	6.247	14.111	43.445	1,3	0,6	2,0	4,7	-37,6	125,9	207,9	
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	30.206	16.082	15.852	42.773	3,8	1,6	2,3	4,6	-46,8	-1,4	169,8	
24	Tembakau dan sejenisnya	2.438	7.583	94.024	40.895	0,3	0,8	13,5	4,4	211,1	1.140,0	-56,5	
19	Olahan sereal, tepung, kanji atau sususertakue-kue kering	6.227	5.762	25.124	37.430	0,8	0,6	3,6	4,1	-7,5	336,1	49,0	
15	Minyak dan hewani atau tumbuhan dan olahannya	80.053	32.346	30.601	36.800	10,0	3,3	4,4	4,0	-59,6	-5,4	20,3	
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	17.557	7.511	10.423	32.095	2,2	0,8	1,5	3,5	-57,2	38,8	207,9	
18	Coklat dan olahannya	2.122	1.735	17.575	25.182	0,3	0,2	2,5	2,7	-18,2	912,7	43,3	
2	Daging dan sisadaging yang dapat dimakan	351	791	92	11.866	0,0	0,1	0,0	1,3	125,2	-88,3	12.752,6	
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan industri, jerami & pangan ternak	48.106	10.935	36.575	9.580	6,0	1,1	5,3	1,0	-77,3	234,5	-73,8	
9	Kopi, teh, matedan bumbu-bumbu	2.596	5.533	5.671	7.423	0,3	0,6	0,8	0,8	113,1	2,5	30,9	
16	Olahan daging atau ikan atau sejenis ikan.	517	258	951	7.249	0,1	0,0	0,1	0,8	-50,0	267,9	662,5	
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tumbuh-tumbuhan	1.636	1.677	4.603	6.973	0,2	0,2	0,7	0,8	2,5	174,5	51,5	
13	Getah, damar, dan sari-sari tumbuhan	550	528	1.568	3.073	0,1	0,1	0,2	0,3	-4,1	197,3	95,9	
5	Produk Hewani yang belum termasuk dalam HS lain	4.236	736	648	739	0,5	0,1	0,1	0,1	-82,6	-12,0	14,1	
14	Sayuran merambat dan sayuran lainnya yang belum termasuk pada HS lain	655	16	195	464	0,1	0,0	0,0	0,1	-97,6	1.150,7	138,0	
6	Tanaman; Umbi, Akar dan sejenisnya; dedaunan dan kembang	394	28	157	415	0,0	0,0	0,0	0,0	-92,9	466,1	163,6	
1	Hewan hidup	435	347	2.242	132	0,1	0,0	0,3	0,0	-20,1	545,3	-94,1	
Total Impor Produk Pertanian		798.736	993.248	694.014	921.728	18,93	22,04	10,26	4,86	24,4	-30,1	32,8	
Total Impor		4.218.834	4.506.165	6.767.206	18.970.620								

*Catatan: Pada total impor produk pertanian, share dihitung terhadap total keseluruhan produk yang diimpor Indonesia dari seluruh dunia
Sumber: diolah dari UN COMTRADE*

Sama dengan ekspor, selama satu dekade ini komposisi impor produk-produk pertanian Indonesia dari pasar ASEAN tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Tabel 6 menggambarkan perkembangan ekspor produk-produk pertanian Indonesia dari pasar ASEAN berdasarkan jenis produk selama tahun 1995-2006. Selama lebih dari 10 tahun belakangan, impor produk-produk pertanian Indonesia dari negara-negara di kawasan ASEAN didominasi oleh produk-produk yang berasal dari kelompok: sereal; gula dan olahannya; susu telur, madu, dan segala produk hewani dapat dimakan, yang belum termasuk HS lain; produk penggilingan; dan sisa dari industri makanan dan olahan pangan ternak. Pada tahun 2006, misalnya, beberapa kelompok produk pertanian utama tersebut menguasai sekitar 60,5%, dengan produk-produk yang tergolong dalam kelompok daging dan sisa daging yang dapat dimakan mengalami pertumbuhan pasar yang paling tinggi, yaitu sebesar lebih dari 128 kali lipat.

Berdasarkan index RCA¹, terlihat bahwa sejak tahun 1995 hingga tahun 2006 tidak terlalu banyak perubahan dalam komposisi produk-produk pertanian Indonesia yang memiliki keuntungan komparatif, walaupun nilai RCA-nya bervariasi dan berubah-ubah sepanjang waktu. Tabel 7 menjelaskan Indeks *Revealed Comparative Advantage* produk-produk pertanian Indonesia di

1 Index *Revealed Comparative Advantage* dapat digunakan untuk membantu melihat prospek ekspor sebuah negara. RCA mengindikasikan apakah sebuah negara dalam proses mengembangkan produk yang memiliki potensi untuk diperdagangkan. Indikator ini juga menyediakan informasi yang berguna mengenai prospek perdagangan dengan negara mitra dagang yang baru. Sebuah negara yang memiliki RCA profil yang hampir sama akan kecil kemungkinan untuk meningkatkan intensitas perdagangan bilateral, kecuali melibatkan perdagangan intra-industri. Index RCA dari sebuah negara i untuk produk j seringkali diukur dengan share produk tersebut dalam keseluruhan ekspor negara tersebut dibandingkan dengan sharenya di dunia. Hal itu di gambarkan pada formula berikut ini:

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ij} / X_{.j}}{X_{i..} / X_{...}}$$

di mana X_{ij} dan $X_{i..}$ adalah nilai dari ekspor negara j atas produk i dan $X_{.j}$ and $X_{...}$ adalah total ekspor negara j dan total ekspor dunia. Nilai RCA yang lebih dari satu berarti bahwa negara tersebut tidak memiliki keuntungan komparatif (*comparative advantage*) pada produk tersebut, dan sebaliknya jika lebih dari satu negara tersebut memiliki keuntungan komparatif pada produk tersebut

pasar ASEAN, 1995-2006. Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa Indonesia memiliki keuntungan komparatif untuk produk-produk yang tergolong dalam: minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya; coklat dan olahannya; tembakau dan sejenisnya; serta kopi, teh, *mate* dan bumbu-bumbu. Namun demikian, berdasarkan perkembangan indeks antar tahun, menjadi peringatan bagi kita karena belakangan ini produk-produk tersebut tengah mengalami kemunduran keunggulan komparatifnya. Untuk produk coklat dan olahannya, misalnya, RCA-nya turun dari sekitar 8,25 pada tahun 1998 menjadi 0,39.

Tabel 7. *Index Revealed Comparative Advantage Produk-Produk Pertanian Indonesia di Pasar ASEAN 1995-2006*

HS	Deskripsi	1995	1998	2002	2006
1	Hewan hidup				
2	Daging dan sisa daging yang dapat dimakan	0,86	0,80	1,49	0,02
4	Susu, telur, madu, dan segala produk hewani dapat dimakan yang belum termasuk HS lain	0,12	0,04	0,08	0,42
5	Produk hewani yang belum termasuk dalam HS lain	0,11	0,08	0,31	0,65
6	Tanaman; umbi, akar dan sejenisnya; dedaunan dan kembang	0,24	0,03	0,13	0,52
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	0,74	0,07	0,33	0,21
8	Buah-buahan, kacang dan kulijaruk atau malon yang dapat dimakan	1,11	0,35	0,53	0,57
9	Kopi, teh, maté dan bumbu-bumbu	0,81	0,90	1,06	1,07
10	Sereal	6,68	7,27	4,91	0,33
11	Produk dari penggilingan	0,07	0,26	0,04	0,48
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan dan industri, jerami dan pangan ternak	0,26	0,31	0,14	3,26
13	Gatal, damar, dan saripati tumbuhan	0,29	0,20	0,19	0,51
14	Sayuran, marmelat dan sayuran lain yang belum termasuk pada HS lain	2,14	1,06	0,77	0,54
15	Minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya	0,99	0,37	1,61	0,24
16	Olahan daging atau ikan atau sajian isikan	3,68	6,03	6,01	1,31
17	Guia dan olahannya	0,19	0,07	0,06	1,48
18	Coklat dan olahannya	0,65	0,10	0,51	2,40
19	Olahan sereal, tepung, kanji atau susut kue-kue kering	7,69	8,25	6,85	0,39
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tumbuh-tumbuhan	0,57	0,55	0,86	2,60
21	Bahan-bahan olahan lain yang dapat dimakan	0,20	1,15	0,59	0,93
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	0,56	0,35	0,33	1,14
23	Sisa dari industri makan dan olahan pangan ternak	0,19	0,05	0,19	1,67
24	Tembakau dan sejenisnya	0,12	0,22	0,11	0,53
		2,33	1,32	1,98	1,03

Sumber: diolah dari UNCOMTRADE

Berdasarkan Indeks Trade Complementarity², sesungguhnya tingkat komplementabilitas (saling melengkapi) Indonesia

2 Index Trade Complementarity (TC) menyediakan informasi yang berguna tentang prospek perdagangan intraregional karena index ini memperlihatkan bagaimana struktur ekspor dan impor sebuah negara cocok dengan mitra dagangnya. Index TC antara negara k dan j di rumuskan sebagai berikut :

$$TC(j,k) = 100 - \sum_i \frac{|m_{ik} - x_{ij}|}{2}$$

dengan negara-negara ASEAN lainnya dalam perdagangan pertanian itu masih rendah. Tabel 8 menjelaskan Index TC Indonesia terhadap negara-negara ASEAN lainnya untuk perdagangan produk-produk pertanian.

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa selama periode tahun 1995-2006, Index TC Indonesia berkisar dari 35,3 hingga 68,2. Rendahnya nilai TC ini tidak mengejutkan, mengingat umumnya negara-negara ASEAN menghasilkan produk-produk pertanian yang hampir sama atau sejenis. Sementara itu, salah satu temuan yang menarik di sini adalah ketika nilai TC Indonesia dengan negara lainnya berfluktuasi sepanjang tahun. Nilai TC Indonesia untuk Malaysia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selama 1995-2006, Index TC Indonesia untuk Malaysia meningkat dari 47,8 pada tahun 1995 menjadi 68,2 pada tahun 2006. Hal ini konsisten dengan pembahasan sebelumnya yang menyatakan bahwa Malaysia merupakan mitra dagang terbesar Indonesia di kawasan ASEAN untuk produk-produk pertanian.

Tabel 8. Index Trade Complementarity Indonesia terhadap Negara-negara ASEAN lainnya untuk Produk-produk Pertanian 1995-2006

Rekan Dagang	TC			
	1995	1998	2002	2006
Brunei	...	35,3	37,4	36,2
Cambodia	...	...	36,2	...
Malaysia	47,8	49,1	65,2	68,2
Filipina	...	37,0	47,4	36,7
Singapore	58,8	54,1	50,8	53,3
Thailand	53,2	66,4	60,5	52,5
Vietnam	...	...	63,8	...
ASEAN 10 ---	55,6	45,1	58,6	55,2

Sumber: Diolah dari UNCOMTRADE

Di mana x_{ij} adalah share dari barang i dalam ekspor negara j ke dunia dan m_{ik} adalah share dari produk i dalam keseluruhan impor dari negara k . Index ini akan bernilai 0 jika tidak ada barang yang diekspor oleh salah satu negara atau tidak ada barang yang diimpor oleh negara lainnya. Sebaliknya jika nilainya 100 artinya adalah ekspor dan impor kedua negara sangat cocok.

Berdasarkan indeks *Intra-Industry Trade*³ (IIT), terlihat pula bahwa pada tahun-tahun belakangan ini terjadi peningkatan dalam perdagangan intra-industri dalam industri pertanian antara Indonesia dengan mitra dagangnya di ASEAN. Tabel 9 memperlihatkan perkembangan index IIT Indonesia dengan mitra dagangnya di ASEAN untuk produk-produk pertanian selama periode 1995-2006. Pada tabel tersebut dapat terlihat bahwa perdagangan bilateral Indonesia dengan mitra dagangnya di ASEAN untuk produk-produk pertanian secara umum terus mengalami peningkatan dan peningkatan tersebut didorong dari yang sebelumnya lebih kepada perdagangan antar industri (*inter-industry trade*) menjadi lebih ke arah perdagangan dalam satu industri (*intra-industry trade*). Beberapa kelompok produk pertanian yang mengalami peningkatan perdagangan intra-industri antara lain: tembakau dan sejenisnya; daging dan sisa daging yang dapat dimakan; buah-buahan, kacang dan kulit jeruk atau melon yang dapat dimakan; kopi, teh, *mate*, dan bumbu-bumbu. Hal ini juga menandakan adanya perkembangan pertanian yang lebih luas yang mengarah pada agro industri atau peningkatan industri pengolahan produk-produk pertanian.

3 Index IIT berkisar antara 0-1. semakin tinggi IIT memperlihatkan bahwa negara tersebut semakin terintegrasi ke dalam proses produksi bilateralnya. IIT dirumuskan:

$$IIT = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n |X_{ij} - M_{ij}|}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij})}$$

Di mana ijX nilai dari ekspor negara I untuk produk j ke dunia. Sedangkan ijM adalah nilai dari impor negara ini akan produk j dari dunia.

Tabel 9. Index Intra Industry Trade (IIT) antara Indonesia-ASEAN untuk Produk-produk Pertanian 1995-2006

HS	Deskripsi	1995	1998	2002	2006
1	Hewanhidup	0,05	0,04	0,14	0,48
2	Dagling dansisa daglingyangdapat dlmaken	0,29	0,85	0,05	0,75
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewanl dapat dlmaken yang belum termasuk ke HS lain	0,29	0,23	0,91	0,78
5	ProdukHewanlyangbelum termesuk dalamHSIain	0,32	0,25	0,94	0,53
6	Tanaman; Umbl, Aker dan sejenisnya; dedaunandan kembang	0,33	0,22	0,22	0,77
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dlmaken	0,94	0,88	0,83	0,80
8	Cuah-buahan, kacang dan kultt jerukataumelon yang dapatdlmaken	0,39	0,06	0,73	0,96
9	Kopi, teh, matedan bumbu-bumbu	0,05	0,07	0,11	0,99
10	Sereal	0,04	0,16	0,06	0,87
11	Produkdari penggilingan	0,13	0,49	0,45	0,81
12	Blji-blijanmengandungminyak;padi-padian,tanamanobat-obatandanIndustri,jeramidan pangantemak	0,36	0,91	0,56	0,48
13	Getah, damar, dan sari-sari tumbuhan	0,11	0,18	0,47	0,92
14	Sayuranmerambatdansayuranlainyang belumtermasukpadaHSIain	0,50	0,05	0,19	0,82
15	Minyakdarihewanatau tumbuhandanolahannya	0,68	0,19	0,16	0,61
16	OlahanDagingataulkan atausejenis ikan.	0,43	0,50	0,96	0,46
17	Guladan olahannya	0,30	0,05	0,41	0,88
18	Coklatdanolahannya	0,05	0,02	0,16	0,93
19	Olahansereal, tepung, kanjlatau sususerta kue-kue kering	0,73	0,55	0,82	0,47
20	Olahansayuran, buah, kacang ataubaglanlaindaritumbuh-tumbuhan	0,77	0,17	0,50	0,50
21	Bahan-bahanolahanalainnya yangdapatdlmaken	0,89	0,70	0,88	0,73
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	0,60	0,42	0,97	0,39
23	Sisadari industrimakanandan olahan pangantemak	0,42	0,96	0,88	0,99
24	Tembakaudan sejenisnya	0,04	0,13	0,70	0,86

Sumber: Diolah dari UNCOMTRADE

PERKEMBANGAN HAMBATAN TARIF PRODUK PERTANIAN SESUDAH PEMBERLAKUAN AFTA

Setelah pemberlakuan AFTA pada tahun 2002, telah terjadi penurunan yang cukup signifikan pada hambatan tarif untuk produk-produk pertanian di negara-negara ASEAN. Tabel 10 menjelaskan perkembangan jumlah *tariff line* dalam CEPT. Pada tabel tersebut terlihat bahwa setelah pemberlakuan secara umum telah terjadi penurunan tarif yang cukup signifikan, hal ini terlihat dari semakin berkurangnya jumlah *product line* yang memiliki tarif di atas 10%. Penurunan ini mengarah pada pencapaian 0-5%. Oleh karenanya, sebagai implikasi jumlah *tariff line* untuk kelompok tarif 0-5% dan 6-10% semakin meningkat pada beberapa tahun belakangan ini.

Tabel 10. Jumlah Product Line Pertanian dalam CEPT di ASEAN 2002-2006

Negara	2002			2004			2006		
	0-5%	6-10%	lebih dari 10%	0-5%	6-10%	lebih dari 10%	0-5%	6-10%	lebih dari 10%
Brunei	809	3	0	1146	4	0	1154	4	0
Malaysia	820	289	14	820	303*	0	997	408	33
Thailand	59	912	27	14	543	664	216	1033	10
Vietnam	84	289	192	84	481	122	84	481	0
Filipina	310	347	50	684	496	90	709	449	94
Laos	2	168	98	2	257	9	255	13	0
Myanmar	125	144	46	125	157	33	125	190	0
Singapura	792	0	0	1158	0	0	1158	0	0
Kamboja	19	153	45	26	170	213	26	170	213

Catatan: data tahun 2003

Sumber: ASEAN Secretary

Tren penurunan tarif tersebut, pada akhirnya berdampak pada turunnya rata-rata tarif produk pertanian dalam CEPT. Tabel 11 menjelaskan perkembangan rata-rata tarif produk pertanian dalam CEPT. Pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa, setelah pemberlakuan AFTA di tahun 2002, rata-rata tarif untuk produk pertanian tengah mengalami penurunan yang cukup signifikan di hampir seluruh negara ASEAN, kecuali Malaysia. Sehingga rata-rata tarif produk pertanian telah mencapai di bawah 5% untuk seluruh negara, kecuali Kamboja.

Tabel 11. Rata-rata Tarif Produk Pertanian dalam CEPT 2002-2004

Negara	2002	2004	2006
Brunei	2,48	1,74	1,74
Malaysia	1,86	1,58*	2,59
Thailand	5,25	5,00	4,55
Vietnam	9,78	7,14	4,33
Filipina	6,01	4,69	4,02
Laos	10,22	6,59	2,58
Myanmar	6,35	4,77	4,25
Singapura	0,00	0,00	0,00
Kamboja	10,19**	17,52	11,70

Catatan: * data tahun 2003

** data yang tersedia tidak lengkap

Sumber: Sekretariat ASEAN

ANALISIS *CONSTANT MARKET SHARE*

Metodologi Penelitian

Secara khusus perkembangan daya saing produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN akan dianalisis dengan menggunakan *constant market share* (CMS). Analisis CMS dimaksudkan untuk mengukur kinerja ekspor produk *i* dari negara *j* melalui perubahan pangsa pasar dari produk tersebut, dibandingkan dengan suatu standar pertumbuhan tertentu. Dalam hal ini akan dibandingkan dengan perubahan tingkat konsumsi dunia atas produk *i*. Analisis CMS dapat diuraikan menjadi 3 bagian, yaitu: 1) komposisi ekspor produk *i*; 2) dinamika permintaan dunia akan produk *i*; 3) pola pertumbuhan produk ekspor utama.

Spesialisasi awal merupakan perubahan pangsa pasar ekspor barang *i* dari negara *j* di negara tujuan ekspor, akibat dari pertumbuhan permintaan impor negara tujuan akan produk *i* atau dapat pula disebabkan oleh kenaikan harga produk *i* di dunia. Bila efek ini bernilai positif maka menandakan permintaan impor produk *i* yang berasal dari negara *j* di dunia meningkat atau harganya yang meningkat. Ada dua hal yang dapat menyebabkan spesialisasi awal bernilai positif, yaitu: peningkatan nilai ekspor dunia akan produk *i* yang secara relatif lebih besar dari pada peningkatan produk lain atau penurunan ekspor dunia akan produk lain. Sebaliknya, bila spesialisasi awal bernilai negatif maka dapat disebabkan oleh penurunan ekspor dunia akan produk *i* secara relatif lebih besar dari pada penurunan produk lain secara keseluruhan.

Spesialisasi Awal = $\sum_j \Delta \left[\frac{X_{jk}}{X_{...}} \right]_{IIA} * \left[\frac{X^0_{ijk}}{X^0_{jk}} \right]_{IIB}$

Efek daya saing adalah perubahan pangsa pasar oleh karena konsentrasi ekspor negara *j* akan produk *i* di pasar dunia yang berubah-ubah atau perubahan pangsa pasar ekspor produk *i* dari negara *j* sebagai akibat dari perubahan level daya saing produk *i* dari negara *j* di negara tujuan ekspor. Sebuah negara dikatakan memiliki daya saing ekspor bila ekspor negara *j* secara relatif terhadap negara-negara lain, meningkat di negara tujuan ekspor dari suatu periode ke

periode berikutnya. Nilai positif pada efek daya saing menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan rasio ekspor produk i dari negara j terhadap negara lainnya di negara tujuan ekspor. Dua hal yang dapat menaikkan rasio ekspor tersebut adalah penurunan ekspor dunia akan produk tersebut atau peningkatan ekspor produk i dari negara j ke negara tujuan ekspor, ketika ekspor dunia akan produk tersebut ke negara tujuan ekspor tidak berubah.

$$\text{Efek Daya Saing} = \sum_k \Delta \left[\frac{X_{ijk}}{X_k} \right]_H * \left[\frac{X_k^0}{X_{...}^0} \right]_B$$

Adaptasi adalah kemampuan ekspor negara j untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan permintaan dunia akan produk yang diperdagangkan. Selain itu dapat pula diartikan sebagai tingkat perubahan ekspor akibat dari perubahan permintaan akan produk i di dunia.

$$\text{Adaptasi} = \sum_k \Delta \left[\frac{X_{ijk}}{X_k} \right]_{IIIA} * \Delta \left[\frac{X_k}{X_{...}} \right]_{IIIB}$$

Adaptasi merupakan perubahan pangsa pasar yang disebabkan oleh efek campuran dari spesialisasi awal dan efek daya saing. Sehingga jumlah antara spesialisasi awal, efek daya saing dan adaptasi adalah perubahan pangsa ekspor dari produk tersebut. Nilai negatif pada adaptasi bisa disebabkan oleh spesialisasi awal atau efek daya saing yang bersifat negatif. Akan tetapi bila keduanya bernilai negatif maka adaptasi menjadi positif. Nilai positif pada adaptasi berarti konsentrasi ekspor negara j di negara tujuan ekspor, turun seiring dengan penurunan ekspor dunia ke negara tersebut atau sebaliknya negara j mengalami peningkatan ekspor seiring dengan peningkatan ekspor dunia ke negara tujuan ekspor.

Sebaliknya, bila adaptasi bernilai negatif maka dapat berupa peningkatan konsentrasi ekspor produk i dari negara j di negara tujuan ekspor di saat ekspor dunia sedang menurun, atau sebaliknya, yaitu ketika ekspor dunia sedang meningkat, ekspor negara j akan produk i ke negara tujuan ekspor menurun dengan nilai yang signifikan. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa permintaan dunia

yang meningkat atau menurun adalah berupa rasio antara produk i dan produk lain, sehingga perubahannya bisa disebabkan oleh perubahan nilai ekspor i atau perubahan pada seluruh produk. Pola yang serupa juga terjadi pada konsentrasi ekspor, perubahan konsentrasi ekspor dapat disebabkan oleh perubahan ekspor produk i dari negara j atau perubahan ekspor produk i dari negara-negara lain ke negara tujuan ekspor.

Data dan Periode Analisis

Perhitungan analisis CMS ini akan menggunakan data sekunder perdagangan produk-produk pertanian Indonesia di ASEAN yang diperoleh dari UNCOMTRADE *data base*. Adapun periode waktu yang digunakan adalah tahun 1995-1998, 1998-2002, dan 2002-2006. Pemilihan beberapa priode waktu ini dimaksudkan untuk mengakomodasi beberapa kejadian di beberapa waktu yang berbeda, antara lain: periode sebelum pemberlakuan AFTA dan sebelum krisis ekonomi (1995-1998), periode sebelum AFTA dan saat krisis ekonomi (1998-2002), periode setelah krisis ekonomi dan setelah pemberlakuan AFTA (2002-2006).

Hasil dan Pembahasan

Secara umum, daya saing produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN terus mengalami penurunan pada beberapa tahun belakangan ini. Tabel 12, 13 dan 14, masing-masing menerangkan hasil perhitungan analisis CMS untuk beberapa periode waktu yang berbeda-beda, yaitu masa sebelum krisis (1995-1998), masa krisis (1998-2002), dan masa setelah krisis serta dengan pemberlakuan AFTA (2002-2006). Secara berturut-turut, daya saing produk-produk pertanian Indonesia, turun dari sekitar 0,0174 (1995-1998) menjadi 0,01 (1998-2002) dan 0,0058 (2002-2006). Hal ini berarti secara umum Indonesia tidak mampu meningkatkan *share* ekspornya di negara-negara ASEAN.

Sementara itu, spesialisasi awal dan adaptasi memiliki pola yang serupa, yaitu menurun pada saat terjadinya krisis, tapi membaik

kembali setelah krisis berakhir dan pemberlakuan AFTA pada tahun 2002. Tingkat spesialisasi awal pada mulanya turun dari 0,003 pada tahun 1995-1998 menjadi -0,008 pada 1998-2002, tapi setelah itu meningkat kembali menjadi 0,005. Peningkatan ini lebih baik dari tingkat spesialisasi awal di masa krisis. Peningkatan kembali tingkat spesialisasi awal menjadi positif, bahkan melebihi tingkat sebelum krisis. Ini berarti bahwa kondisi pasar ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN sebenarnya telah kembali membaik (mengalami pemulihan). Hal sama terjadi pada tingkat adaptasi. Tingkat adaptasi turun dari 0,002 pada periode 1995-1998 menjadi -0,003 pada periode 1998-2002, dan kemudian sedikit meningkat kembali menjadi 0,00065 pada periode 2002-2006. Meskipun telah meningkat kembali, nilai adaptasi pada masa kini masih lebih rendah jika dibandingkan dengan nilai adaptasi pada masa sebelum krisis. Hal ini berarti Indonesia masih terlambat atau kurang mampu untuk menyesuaikan diri dengan perubahan permintaan pasar.

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa selama krisis terjadi ekspor produk-produk pertanian Indonesia telah mengalami penurunan yang disebabkan oleh faktor permintaan terhadap produk pertanian Indonesia, ataupun karena kesalahan memilih pasar dan produk yang dijual. Lebih lanjut, ketidakmampuan untuk beradaptasi dengan keadaan pasar yang telah berubah ikut juga memperparah penurunan ekspor pertanian. Hal ini ditandai dengan total nilai adaptasi yang negatif sebesar 0,0030684.

Sementara itu, setelah krisis dan pemberlakuan AFTA pada tahun 2002, Indonesia kembali mengalami peningkatan pertumbuhan ekspor produk-produk pertanian di Pasar ASEAN. Meskipun demikian, peningkatan pertumbuhan tersebut masih lebih rendah dibanding sebelum krisis terjadi. Lebih lanjut, peningkatan pertumbuhan ini lebih didorong oleh membaiknya sisi permintaan yang diakibatkan oleh membaiknya pendapatan di tiap negara dan lingkungan pasar yang lebih membaik setelah pengurangan/penghapusan tarif. Bukan oleh meningkatnya daya saing produk-produk pertanian Indonesia.

Selain itu, analisis lebih dalam berdasarkan produk, menunjukkan bahwa peningkatan ekspor Indonesia setelah krisis dan pemberlakuan AFTA, sebagian besar diakibatkan oleh membaiknya permintaan

beberapa produk utama ekspor Indonesia saja, antara lain: minyak dari hewan dan sayuran dan olahannya (HS 15), coklat dan olahannya (HS 18), dan bahan-bahan olahan lainnya yang dapat dimakan (HS 21).

Tabel 12. Analisis Constant Market Share (CMS) 1995-1998

HS	Deskripsi	1995-1998			
		Daya Saing	Spesialisasi Awal	Adaptasi	Total
1	Hewan hidup	0,0007962	-0,0003140	-0,0002312	0,0002510
2	Daging dan sisa daging yang dapat dimakan	-0,0000407	-0,0000147	0,0000046	-0,0000506
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewani dapat dimakan yang belum termasuk ke HS lain	0,0001088	-0,0000364	-0,0000106	0,0000816
5	Produk Hewan yang belum termasuk dalam HS lain	-0,0000430	0,0000063	-0,0000055	-0,0000421
6	Tanaman; Umbi, Akar dan sejenisnya; dedaunan dan kembang	-0,0001006	-0,0000282	0,0000234	-0,0001053
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	-0,0008822	-0,0005842	0,0002457	-0,0012206
8	Buah-buahan, kacang dan kulit jeruk atau melon yang dapat dimakan	0,0007552	-0,0002267	-0,0001067	0,0004197
9	Kopi, teh, mata dan bumbu-bumbu	0,0008647	0,0024465	0,0003264	0,0036377
10	Sereal	0,0024460	0,0001815	0,0008295	0,0034370
11	Produk dari penggilingan	0,0002072	-0,0000387	-0,0000253	0,0001433
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan dan industri, jerami dan pangan ternak	-0,0000249	0,0000165	-0,0000007	-0,0000071
13	Gelut, damar, dan saripati tumbuhan	-0,0000714	-0,0001364	0,0000174	-0,0001924
14	Sayuran merambat dan sayuran lain yang belum termasuk pada HS lain	-0,0000336	-0,0000560	0,0000155	-0,0000740
15	Minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya	0,0071663	0,0024793	0,0018676	0,0115332
16	Olahan daging atau ikan atau sejenis ikan.	-0,0000800	-0,0000012	0,0000006	-0,0000806
17	Gula dan olahannya	-0,0010596	0,0004674	-0,0003801	-0,0009523
18	Coklat dan olahannya	0,0035285	0,0009262	0,0006445	0,0050991
19	Olahan sereal, tepung, kanji atau susu serta kue-kue kering	0,0003910	0,0000134	0,0000080	0,0004125
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tumbuh-tumbuhan	0,0012290	-0,0000169	-0,0001318	0,0010803
21	Bahan-bahan olahan lainnya yang dapat dimakan	-0,0000900	0,0001558	-0,00000183	-0,0000474
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	-0,0002531	-0,0001457	0,0000807	-0,0003181
23	Sisa dari industri makanan dan olahan pangan ternak	0,0010354	-0,0000891	-0,0001841	0,0007622
24	Tembakau dan sejenisnya	0,0018133	-0,0011921	-0,0002549	0,0003663
TOTAL		0,0174828	0,0038327	0,0027330	0,0240482

Sumber: Diolah dari UNCOMTRADE

Tabel 13. Analisis Constant Market Share (CMS) 1998-2002

HS	Deskripsi	1998-2002			
		Daya Saing	Spesialisasi Awal	Adaptasi	Total
1	Hewan hidup	0,0002382	0,0000508	0,0000091	0,0002981
2	Daging dan sisa daging yang dapat dimakan	0,0000838	0,0000299	0,0000259	0,0001396
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewani dapat dimakan yang belum termasuk ke HS lain	0,0010518	0,0000731	0,0001768	0,0013017
5	Produk Hewan yang belum termasuk dalam HS lain	0,0000355	-0,0000004	-0,0000020	0,0000330
6	Tanaman; Umbi, Akar dan sejenisnya; dedaunan dan kembang	0,0000302	0,0000088	0,0000169	0,0000558
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	0,0000354	0,00003051	0,0000123	0,0003529
8	Buah-buahan, kacang dan kulit jeruk atau melon yang dapat dimakan	0,0003547	0,0003430	0,0000610	0,0007587
9	Kopi, teh, mata dan bumbu-bumbu	-0,0028404	-0,0022857	0,0006416	-0,0048844
10	Sereal	-0,0033440	-0,0009783	0,0008360	-0,0034863
11	Produk dari penggilingan	-0,0002304	0,0000274	-0,0000137	-0,0002167
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan dan industri, jerami dan pangan ternak	-0,0000051	0,0001542	-0,0000012	0,0001478
13	Gelut, damar, dan saripati tumbuhan	-0,0001379	0,0000722	-0,0000266	-0,0000921
14	Sayuran merambat dan sayuran lain yang belum termasuk pada HS lain	0,0000471	0,0000053	0,0000053	0,0000577
15	Minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya	0,0086237	-0,0071407	-0,0029399	-0,0014568
16	Olahan daging atau ikan atau sejenis ikan.	-0,0000088	0,0000130	-0,0000021	-0,0000079
17	Gula dan olahannya	0,0012918	-0,0000409	-0,0001299	0,0011210
18	Coklat dan olahannya	-0,0003035	0,0015622	-0,0000466	0,0012120
19	Olahan sereal, tepung, kanji atau susu serta kue-kue kering	0,0006996	0,0001278	0,0000836	0,0009110
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tumbuh-tumbuhan	-0,0005808	0,0001807	-0,0000847	-0,0004848
21	Bahan-bahan olahan lainnya yang dapat dimakan	-0,0000885	0,0002994	-0,0000328	0,0001782
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	0,0002801	0,0000406	0,0000819	0,0004026
23	Sisa dari industri makanan dan olahan pangan ternak	-0,0008200	0,0004919	-0,0002605	-0,0005886
24	Tembakau dan sejenisnya	0,0054258	-0,0021017	-0,0014788	0,0018452
TOTAL		0,0100185	-0,0087622	-0,0030684	-0,0018121

Sumber: Diolah dari UNCOMTRADE

Tabel 14. Analisis Constant Market Share (CMS) 2002-2006

HS	Deskripsi	2002 -2006			
		Daya Saing	Spesialisasi Awal	Adaptasi	Total
1	Hewan hidup	-0,0006871	-0,0005591	0,0002358	-0,0010106
2	Daging dan sisa daging yang dapat dimakan	-0,0001853	0,0000163	-0,0000157	-0,0001848
4	Susu, Telur, Madu, dan segala produk hewan yang dapat dimakan yang belum termasuk ke HS lain	-0,0004875	-0,0000441	0,0000124	-0,0005192
5	Produk Hewan yang belum termasuk dalam HS lain	-0,0000162	-0,0000008	0,0000003	-0,0000167
6	Tanaman; Umbi, Akar dan sejenisnya; dadaunan dan kembang	-0,0000224	-0,0000064	0,0000020	-0,0000268
7	Tanaman, akar-akaran, umbi yang dapat dimakan	-0,0003742	0,0003305	-0,0001005	-0,0001443
8	Buah-buahan, kacang dan kulit jeruk atau melon yang dapat dimakan	-0,0000130	0,0002861	-0,0000013	0,0002518
9	Kopi, teh, maté dan bumbu-bumbu	-0,0013687	0,0001403	-0,0000341	-0,0012625
10	Sereal	-0,0000541	-0,0001604	0,0000203	-0,0001942
11	Produk dari penggilingan	0,0002409	-0,0000040	-0,0000040	0,0002329
12	Biji-bijian mengandung minyak; padi-padian, tanaman obat-obatan dan industri, jami dan	0,0010221	-0,0000812	-0,0001081	0,0008348
13	Gatal, damar, dan sari-sari tumbuhan	-0,0000643	-0,0000087	0,0000020	-0,0000710
14	Sayuran merambat dan sayuran lain yang belum termasuk pada HS lain	0,0000886	-0,0000286	-0,0000242	0,0000357
15	Minyak dari hewan atau tumbuhan dan olahannya	0,0058496	0,0055020	0,0016514	0,0130029
16	Olahan daging atau olahan lain yang dijelaskan	0,0000356	0,0000066	0,0000041	0,0000462
17	Gula dan olahannya	-0,0000961	0,0000457	-0,0000029	-0,0000533
18	Coklat dan olahannya	-0,0016883	0,0023009	-0,0003373	0,0002954
19	Olahan sereal, tapung, kanji atau susu serta kua-kua kering	0,0003695	0,0005835	0,0001089	0,0010618
20	Olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tumbuh-tumbuhan	-0,0001911	0,0000892	-0,0000175	-0,0001395
21	Bahan-bahan olahan lain yang dapat dimakan	0,0013708	0,0001145	0,0001539	0,0015990
22	Minuman, minuman beralkohol dan cuka	-0,0003563	0,0002532	-0,0001675	-0,0002706
23	Sisa dari industri makanan dan olahan pangan ternak	0,0002405	0,0000683	0,0000210	0,0003298
24	Tembakau dan sejenisnya	0,0022688	-0,0031657	-0,0007509	-0,0016500
Total		0,0058574	0,0058378	0,00065	0,0121452

Sumber: Diolah dari UNCOMTRADE

Dalam rangka memberi gambaran terinci mengenai perkembangan daya saing produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN pada tahun 1995-1998, 1998-2002 dan 2002-2006, digunakan tabulasi silang melalui grafik *bubble* yang membentuk sebuah representasi hubungan antara faktor permintaan dan penawaran dari produk-produk pertanian. Variabel efek negara menjelaskan faktor permintaan pasar ASEAN akan produk pertanian Indonesia, sedangkan faktor penawaran dijelaskan oleh efek kompetisi. Berdasarkan dua faktor ini, maka produk-produk pertanian dapat diklasifikasikan menjadi 4 macam kuadran: *pertama*, produk-produk yang mengalami peningkatan permintaan di pasar ASEAN serta mengalami peningkatan daya saing; *kedua*, produk-produk yang permintaannya tinggi di pasar ASEAN, tapi tidak memiliki daya saing yang baik; *ketiga*, produk-produk yang memiliki daya saing tinggi namun tidak tepat untuk diperdagangkan di pasar ASEAN; dan *keempat*, produk-produk yang tidak tepat untuk pasar ASEAN serta tidak memiliki daya saing pasar.

Secara keseluruhan dari ketiga grafik yang ditampilkan dapat disimpulkan bahwa secara umum produk pertanian Indonesia mengalami penurunan daya saing dari masa sebelum krisis ekonomi hingga masa setelah krisis. Hal ini ditunjukkan dengan sebagian besar *bubble* berada di sisi kanan dari grafik, ketika masa sebelum krisis

ekonomi (tahun 1995-1998), kemudian masa setelah krisis (tahun 2002-2006) lebih banyak *bubble* yang berada di sisi kiri grafik dari pada yang di sisi kanan. Akan tetapi, tampak bahwa ada peningkatan yang signifikan pada masa setelah krisis dibanding dengan masa krisis (tahun 1998-2002), sebab ada beberapa produk yang semasa krisis pernah kehilangan permintaan di pasar ASEAN, kini mengalami peningkatan permintaan lagi, seperti produk minyak dari hewan dan sayuran (HS 15).

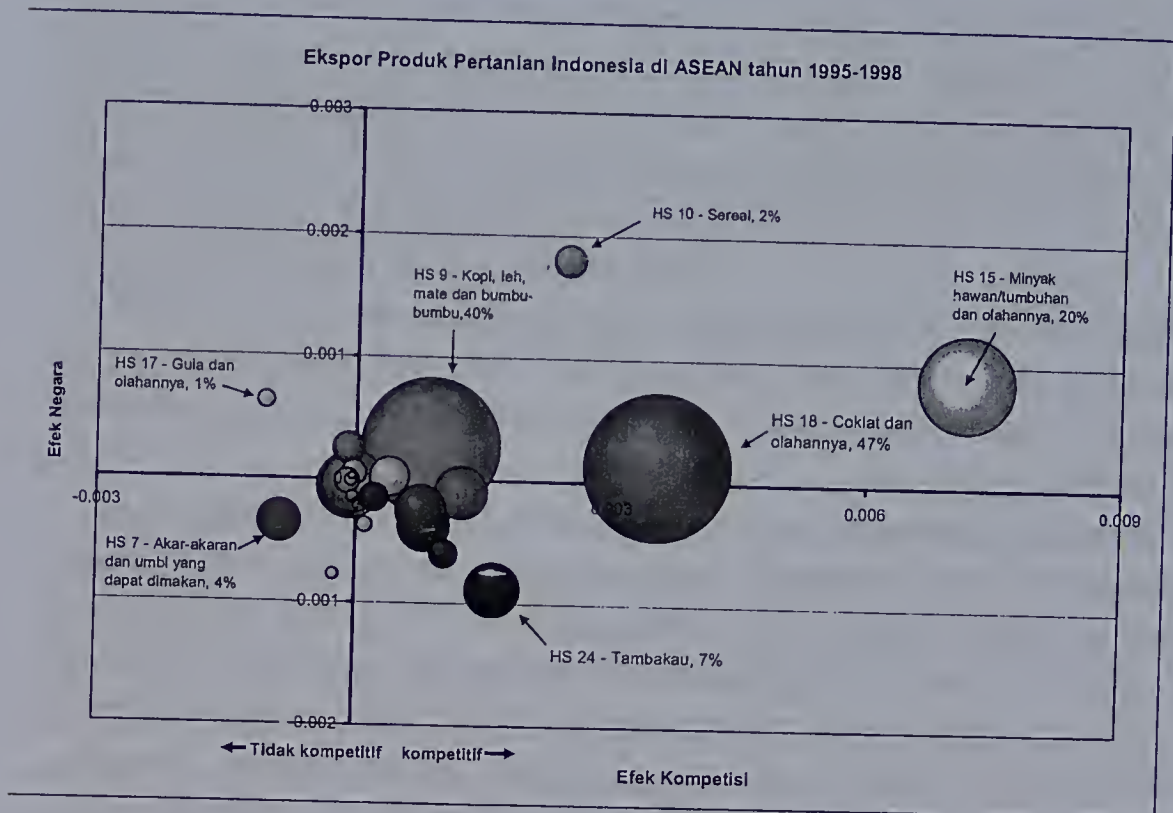
Sebuah kabar baik pun terjadi di masa setelah krisis, yaitu peningkatan pangsa pasar dari produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN. Bila diperhatikan bahwa dari masa sebelum krisis menuju masa krisis, telah terjadi penurunan pangsa pasar dari produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN yang ditandai oleh mengecilnya rata-rata ukuran *bubble*. Kemudian hal ini mengalami perbaikan di masa setelah krisis. Bila diasosiasikan dengan mulai efektifnya pelaksanaan AFTA di pasar ASEAN, maka dapat disimpulkan bahwa AFTA turut berperan serta dalam mengembalikan daya saing dan pangsa pasar produk pertanian Indonesia di ASEAN.

Selain itu, tampak pula pada grafik bahwa terdapat produk-produk pertanian Indonesia yang senantiasa memiliki pangsa pasar tinggi di ASEAN, antara lain coklat (HS 18), Kopi, teh dan bumbu-bumbu (HS 9) serta minyak dari hewan dan sayuran (HS 15). Tetapi perlu pula diperhatikan bahwa produk-produk ini tidak senantiasa memiliki daya saing yang tinggi, sebab seperti coklat, ternyata mengalami penurunan daya saing secara signifikan semenjak masa sebelum krisis hingga sekarang, setelah krisis padahal pangsa pasar tetap termasuk yang terbesar. Hal ini bisa disebabkan oleh peningkatan daya saing dari negara-negara lain yang juga mengandalkan produk tersebut sebagai produk ekspor utama mereka ke pasar ASEAN.

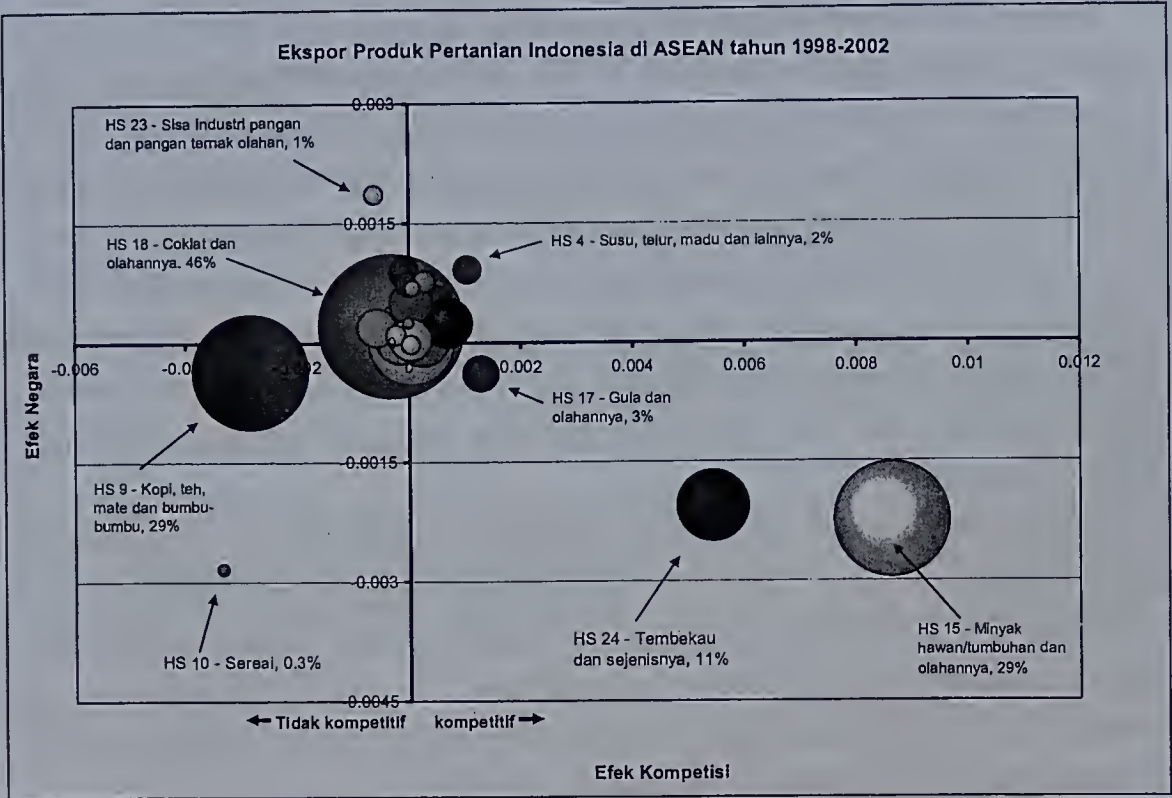
Pada dasarnya kehadiran krisis ekonomi ke wilayah ASEAN merupakan sebuah seleksi alamiah terhadap kemampuan daya saing sebuah produk yang diperdagangkan. Bila diperhatikan dengan seksama ternyata secara umum produk pertanian Indonesia belum memiliki ketahanan daya saing di pasar ASEAN. Satu-satunya produk yang dapat bangkit dari keterpurukan semasa krisis adalah minyak

hewan dan sayur (HS 15). Dengan diberlakukannya AFTA, diharapkan dapat memberi dukungan terhadap produk-produk pertanian yang memiliki potensi untuk maju sebagai produk unggulan di pasar ASEAN. Misalnya, bahan makanan olahan (HS 21) dan olahan sereal dan kue kering (HS 19). Hal ini juga seiring dengan peningkatan permintaan akan produk-produk makanan olahan di pasar ASEAN.

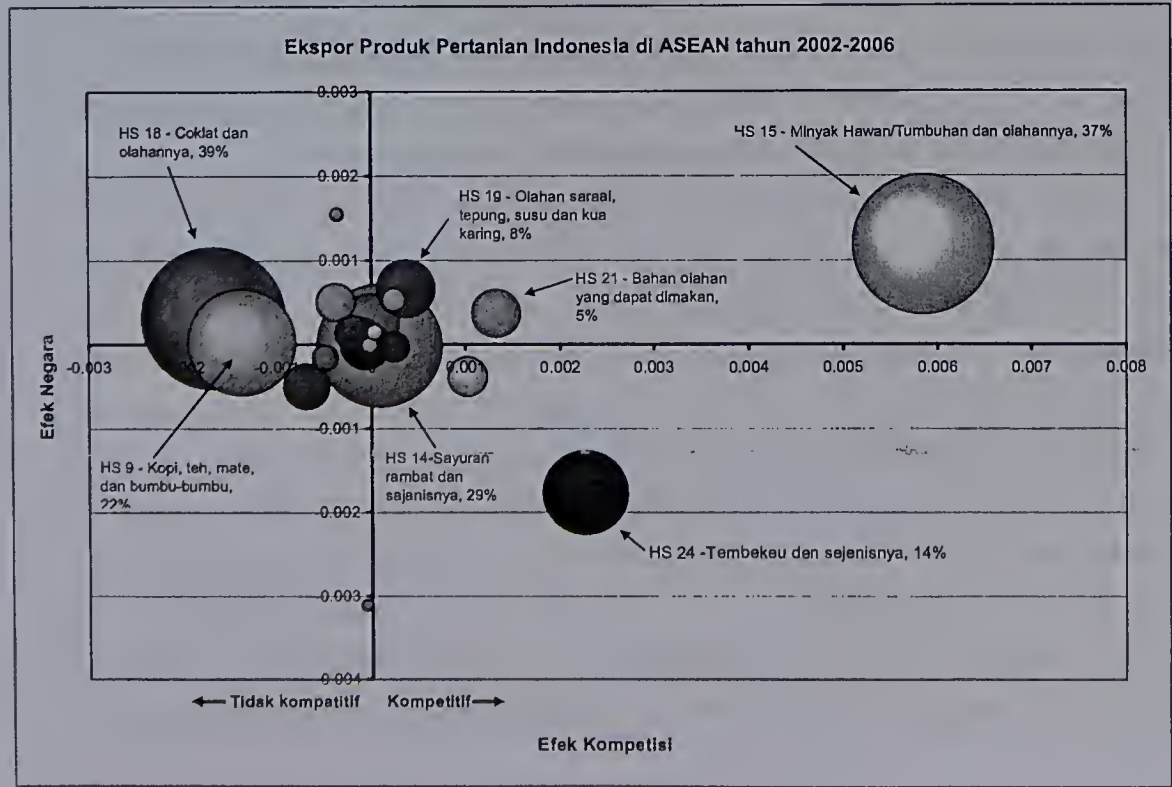
Grafik 1. Grafik Bubble dari Ekspor Produk Pertanian Indonesia di ASEAN 1995-1998



Grafik 2. Grafik Bubble dari Ekspor Produk Pertanian Indonesia di ASEAN 1998-2002



Grafik 3. Grafik Bubble dari Ekspor Produk Pertanian Indonesia di ASEAN 2002-2006



PENUTUP

Seiring penurunan hambatan perdagangan, baik itu tarif ataupun non-tarif, setelah pemberlakuan AFTA, perdagangan barang dan jasa di kawasan, semakin terintegrasi pada beberapa tahun belakangan ini. Ditandai dengan peningkatan *share* perdagangan intra-regional antar anggota ASEAN. Namun demikian, peningkatan perdagangan ke arah intra-regional itu tidak diikuti oleh peningkatan perdagangan untuk produk-produk pertanian. Hingga saat ini, walaupun perdagangan produk-produk pertanian terus meningkat secara absolut, *share* perdagangan produk-produk pertanian di pasar ASEAN tidak mengalami banyak perubahan.

Untuk Indonesia, pulihnya kembali perekonomian beberapa negara-negara ASEAN dan diberlakukannya AFTA pada tahun 2002, telah memberikan perkembangan yang cukup baik bagi peningkatan ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN. Secara umum, nilai keseluruhan ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan telah ada perkembangan ke arah peningkatan perdagangan intra-industri di sektor pertanian. Namun demikian, meskipun ekspor keseluruhan meningkat, peningkatan ini lebih dikarenakan oleh membaiknya kondisi permintaan mitra dagang Indonesia di pasar ASEAN. Secara umum, daya saing produk-produk pertanian Indonesia terus mengalami penurunan hingga saat ini.

Guna meningkatkan daya saing dan ekspor produk-produk pertanian Indonesia di pasar ASEAN, maka pemerintah Indonesia perlu mengambil beberapa kebijakan, antara lain: a) sejalan dengan percepatan proses liberalisasi dan deregulasi serta pengintensifan kinerja produk-produk pertanian unggulan Indonesia yang telah ada, pemerintah perlu untuk mengupayakan pendiversifikasian produk-produk pertanian yang diperdagangkan dan perluasan pasar; b) pemerintah perlu mengembangkan usaha industri pengolahan produk-produk pertanian; c) pemerintah harus mengupayakan cara untuk mengembalikan keunggulan komparatif bagi produk-produk unggulan yang telah ada atau mengupayakan penemuan produk-

produk baru, *research and develompment* pasar potensial dan produk-produk unggulan baru yang perlu terus ditingkatkan.

KEPUSTAKAAN

- Anas, Titik dan Moekti P. Soejachmoen. 2006. Daya Saing Produk Indonesia di Pasar Jepang, *Analisis CSIS*, Vol.35, No.6. September.
- Aswicahyono, Haryo. 2006. *Modelling Methods for Trade Policy*. Bahan Pelatihan Trade Performance Index Training, Departemen Perdagangan, Juli.
- Hadi, Prajogo U. dan Sudi Mardianto. 2004. Analisa Komparasi Daya Saing Produk Ekspor Pertanian Antar Negara ASEAN dalam Era Perdagangan Bebas AFTA, *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol 22 No.1, Mei.
- Maidir, Imelda dan Haryo Aswicahyono. 2007. Indonesia's Competitiveness and Domestic Measures Under WTO, European Union dan Departemen Perdagangan, Maret.
- Mangunsong, Carlos dan Dionisius A. Narjoko. 2006. Daya Saing Industri Elektronik Indonesia Pasca Krisis Ekonomi, *Analisis CSIS*. Vol.35, No.6. September.

Prospek Sektor Pertanian dan Non-Pertanian di Indonesia

Fajar B. Hirawan

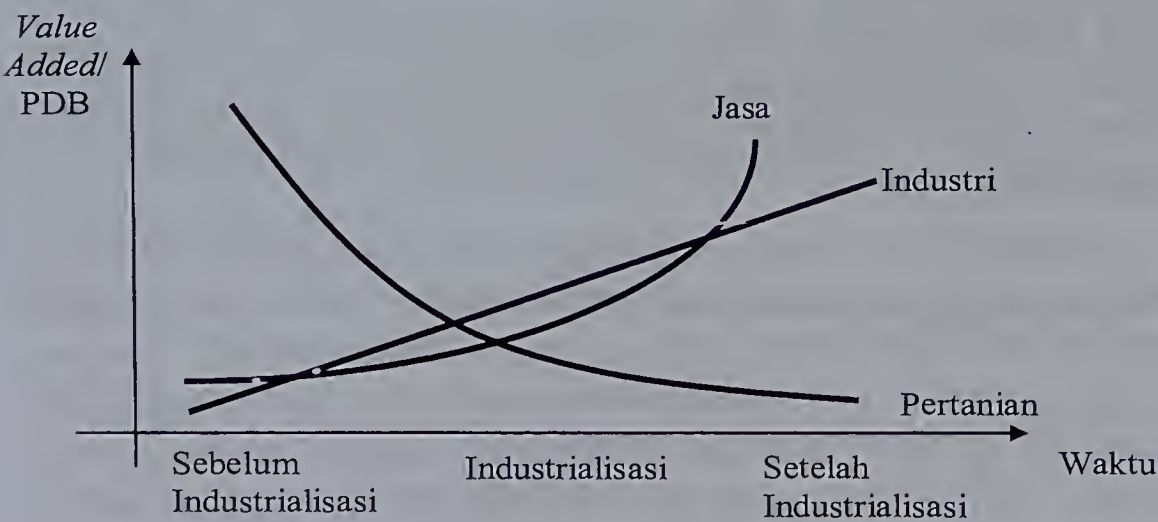
Tulisan ini merupakan hasil studi mengenai pola pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan Ketenagakerjaan di Indonesia, khususnya berkaitan dengan sektor pertanian dan non-pertanian, sejak tahun 1997 hingga tahun 2007. Selain mengkaji lebih dalam tentang peranan sektor pertanian dan non-pertanian di Indonesia, tulisan ini juga memberikan gambaran tentang prospek kedua sektor tersebut terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Studi ini diharapkan dapat memberikan penjelasan, sekaligus menjadi masukan bagi pemerintah untuk menerapkan kebijakan ekonomi yang berbasiskan sektor. Hal ini perlu dilakukan, karena seringkali pemerintah tidak fokus atau keliru dalam memilih sektor ekonomi yang diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Oleh karena itu, tulisan ini diharapkan dapat menjadi salah satu landasan bagi pembuat kebijakan untuk memilah-milah kebijakan dan sektor yang perlu menjadi perhatian guna mendorong pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

PENDAHULUAN

Isu mengenai ketenagakerjaan dan pertumbuhan ekonomi mulai menjadi suatu isu yang kompleks pada tahun 1980-an hingga 2000-an (Hirawan, 2008). Beberapa ekonom telah melakukan penelitian untuk melihat hubungan antara fenomena ketenagakerjaan dan pertumbuhan ekonomi secara umum. Selain itu, para ekonom juga mulai melihat hubungan yang lebih spesifik lagi diantara kedua faktor tersebut, khususnya peranan sektor pertanian dan non-pertanian, dari sisi ketenagakerjaan dan *output* terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian yang demikian tak lepas dari pengaruh studi sebelumnya, seperti teori transformasi struktural, yang diperkenalkan oleh Chenery and Syrquin di tahun 1970-an.

Chenery dan Syrquin (1975) menggambarkan dinamika dari tiga sektor yang dijadikan studinya pada saat itu, yaitu sektor pertanian, industri, dan jasa. Dalam studi tersebut mereka membagi tiga periode, yaitu periode sebelum industrialisasi (*pre-industrialization*), periode industrialisasi (*industrialization*), dan periode setelah industrialisasi (*post-industrialization*), serta menggunakan data nilai tambah *output* terhadap PDB (*value added/GDP*) dari masing-masing sektor. Hasil dari studi tersebut menjelaskan bahwa sektor pertanian menjadi aktivitas utama dalam perekonomian di periode sebelum industrialisasi, sektor industri secara otomatis menjadi sektor utama pada periode industrialisasi, dan sektor jasa mendominasi perekonomian pada periode setelah industrialisasi. Untuk lebih jelasnya, berikut adalah pola pertumbuhan yang digambarkan oleh Chenery dan Syrquin.

Gambar 1. Pola Pertumbuhan Chenery dan Syrquin



Pergeseran dari sektor pertanian, industri, dan jasa merupakan studi yang sangat umum untuk memberikan contoh dari transformasi atau perubahan secara struktural (Ngai dan Pissarides, 2004). Pergeseran dari sektor pertanian menjadi sektor non-pertanian telah terjadi di hampir seluruh belahan dunia ini sejak masa industrialisasi (Basile, 2008). Cecchi (2008) mengungkapkan bahwa teori transformasi struktural tidak hanya memperlihatkan perubahan struktur *output* atau PDB saja, akan tetapi juga ditunjukkan oleh perubahan struktur ketenagakerjaan.

Dalam kasus Indonesia, tulisan ini akan mengkaji 9 sektor yang membentuk ekonomi Indonesia. Dari 9 sektor, kita dapat membaginya menjadi dua sektor besar, yaitu sektor pertanian dan non-pertanian. Sektor pertanian (P) jelas digunakan untuk melihat dinamika yang terjadi pada sektor tersebut. Sedangkan, sektor non-pertanian terdiri dari 8 sektor, yaitu sektor pertambangan dan penggalian (PP), sektor industri pengolahan (IP), sektor listrik, gas, dan air bersih (LGA), sektor bangunan (B), sektor perdagangan, hotel, dan restoran (PHR), sektor pengangkutan dan komunikasi (PK), sektor keuangan, persewaan, dan jasa (KPJ), serta sektor jasa (J). Dari sektor-sektor yang telah disebutkan di atas, tulisan ini berusaha untuk menggali lebih dalam mengenai peran sektor-sektor tersebut dalam proses pertumbuhan ekonomi.

Pasinetti (1981) berargumen bahwa proses pertumbuhan ekonomi melalui transformasi struktural memerlukan pemerintah dalam suatu sistem ekonomi yang mampu mencari sektor ekonomi baru untuk dikembangkan. Tanpa menghiraukan sistem ekonomi yang digunakan oleh suatu negara dalam menjalankan perekonomiannya, tulisan ini akan menjelaskan pola pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan PDB.

Tulisan ini terdiri atas empat bagian. Di bagian pertama, dibahas tentang kondisi ekonomi di Indonesia, khususnya pada periode krisis dan setelah krisis. Selanjutnya di bagian kedua, dibahas tentang analisis penelitian pada periode krisis dan setelah krisis, khususnya dalam hal melihat hubungan ketenagakerjaan dan *output* sektoral dengan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan bagian ketiga adalah penutup.

KONDISI EKONOMI INDONESIA

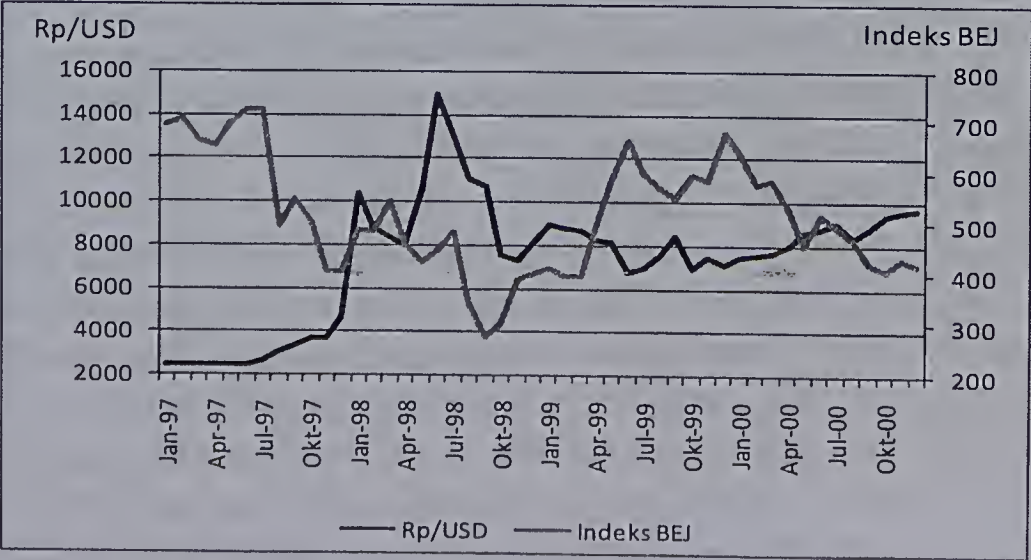
Periode Krisis (1997-2000)

Pada periode krisis, hampir seluruh indikator ekonomi Indonesia menunjukkan performa yang tidak wajar, khususnya nilai tukar rupiah terhadap US dollar dan tingkat inflasi. Hal tersebut membuat pemerintah Indonesia, pada saat itu, sangat terkejut. Betapa tidak,

indikator-indikator ekonomi terpenting mengalami fluktuasi yang sangat hebat, khususnya pada tahun 1997 dan 1998. Terlepas dari kondisi negatif tersebut, untungnya Indonesia masih bisa berlega hati karena realisasi investasi asing masih menunjukkan tren yang positif.

Pada pertengahan kedua tahun 1997, Indonesia terkena imbas krisis keuangan yang menghantam kawasan Asia Timur, yang lebih dikenal dengan sebutan *East Asian Financial Crisis*. Fenomena krisis yang dipicu oleh peristiwa depresiasi nilai mata uang Thailand (Baht) terhadap US dollar, secara cepat menjalar ke Indonesia dan beberapa negara Asia Timur lainnya (Hirawan dan Anas, 2007). Pada awal bulan Agustus 1997, rupiah mengalami depresiasi terhadap US dollar, dari Rp 2.300 per 1 US dollar kemudian secara perlahan naik dan puncaknya berada pada kisaran Rp 15.000-16.000 per 1 US dollar pada pertengahan tahun 1998 (lihat Gambar 2). Disamping itu, pasar saham juga mengalami tekanan yang sangat signifikan. Hal ini dapat terlihat pada penurunan indeks harga saham di Bursa Efek Jakarta (BEJ) pada akhir tahun 1998. Kondisi yang demikian terjadi akibat adanya pelarian modal (*capital out flow*) dari Indonesia menuju negara-negara lain yang dianggap investor lebih berprospek cerah dan menguntungkan.

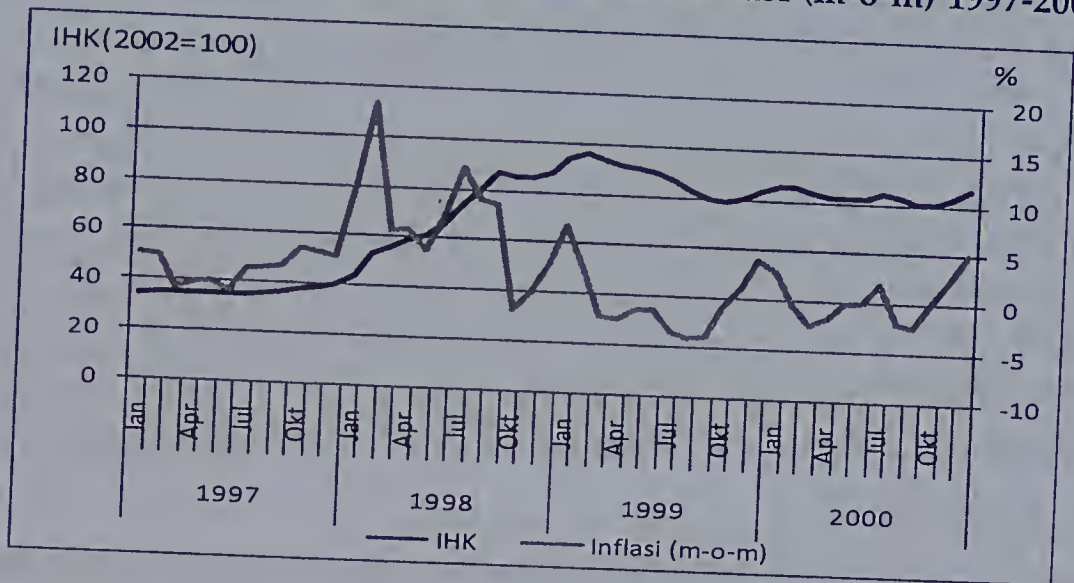
Gambar 2. Nilai Tukar Rp/US dollar dan Indeks BEJ Januari 1997-Desember 2000



Sumber: CEIC Asia database

Nilai inflasi pada awal tahun 1998 cukup tinggi, yaitu sebesar 19% (m-o-m). Kondisi ini terjadi karena kenaikan indeks harga konsumen (IHK) secara konsisten yang dimulai dari bulan Oktober 1997 hingga bulan Maret 1999 (lihat Gambar 3). Untuk mengantisipasi tingginya angka inflasi, Bank Indonesia (BI) menaikkan tingkat suku bunga secara signifikan, yaitu sebesar 60-70%. Kebijakan ini terbukti sangat ampuh dalam mendorong masyarakat untuk menginvestasikan atau menyimpan uang mereka ke dalam bentuk deposito jangka pendek (1-3 bulan) di bank.

Gambar 3. Indeks Harga Konsumen dan Inflasi (m-o-m) 1997-2000



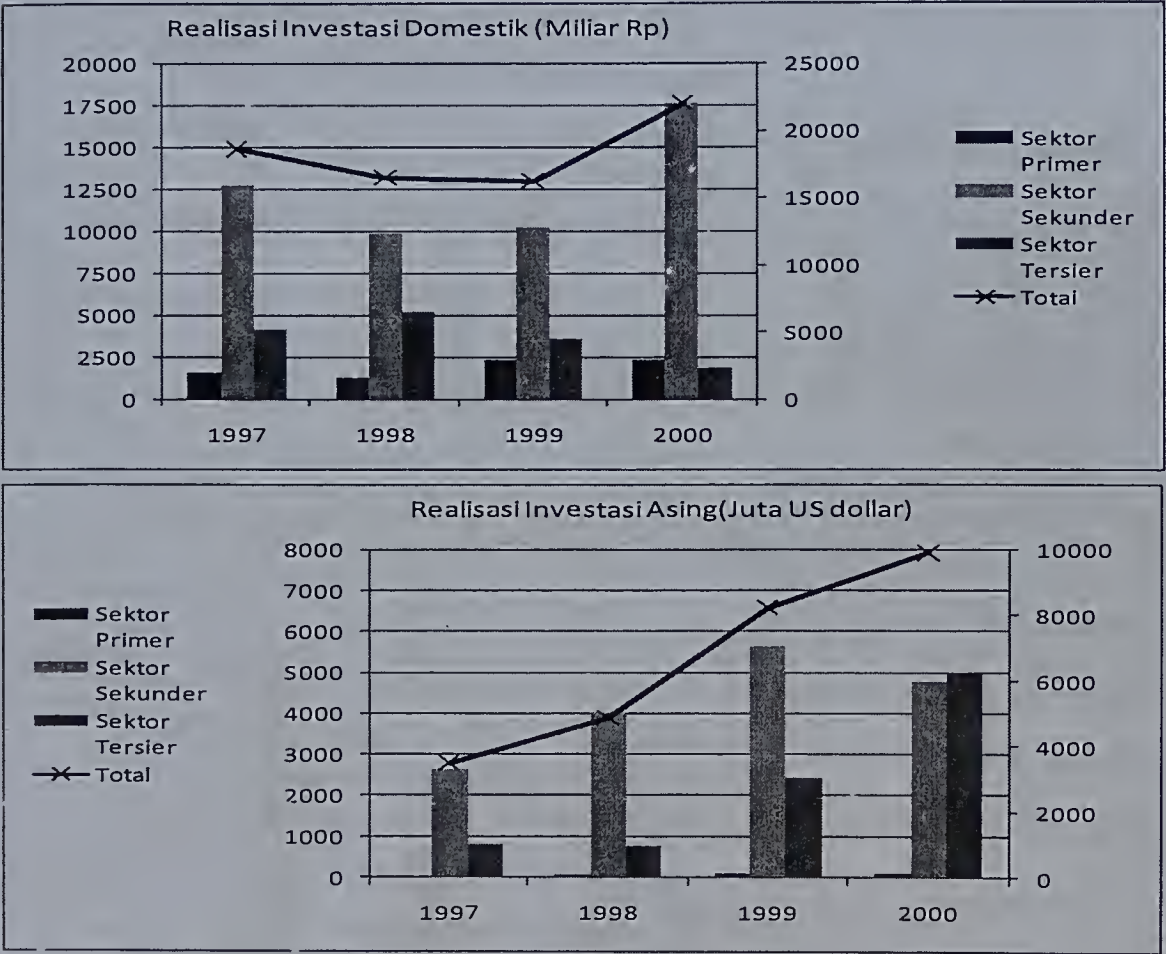
Sumber: CEIC Asia database

Dari sisi investasi, berdasarkan Gambar 4, realisasi investasi asing di Indonesia pada periode krisis mengalami tren yang positif. Sedangkan, realisasi investasi domestik menunjukkan tren yang negatif dari tahun 1997 hingga 1999 dan mulai menunjukkan tren yang positif pada tahun 2000. Apabila melihat alokasi investasinya, sektor sekunder masih menjadi sektor yang paling menarik bagi investor. Sedangkan, sektor primer dan tersier membuntuti sektor sekunder sebagai sektor kedua dan ketiga yang diminati para investor.

Terlepas dari itu semua, fenomena yang unik terjadi pada tren investasi di sektor primer. Meskipun nilainya tidak terlalu signifikan, stabilitas pergerakannya membuat para investor berpikir dua kali untuk berinvestasi di sektor lainnya. Pada periode krisis, investasi di

sektor primer bisa dikatakan sebagai sektor yang paling stabil dalam kaitannya dengan angka realisasi investasi.

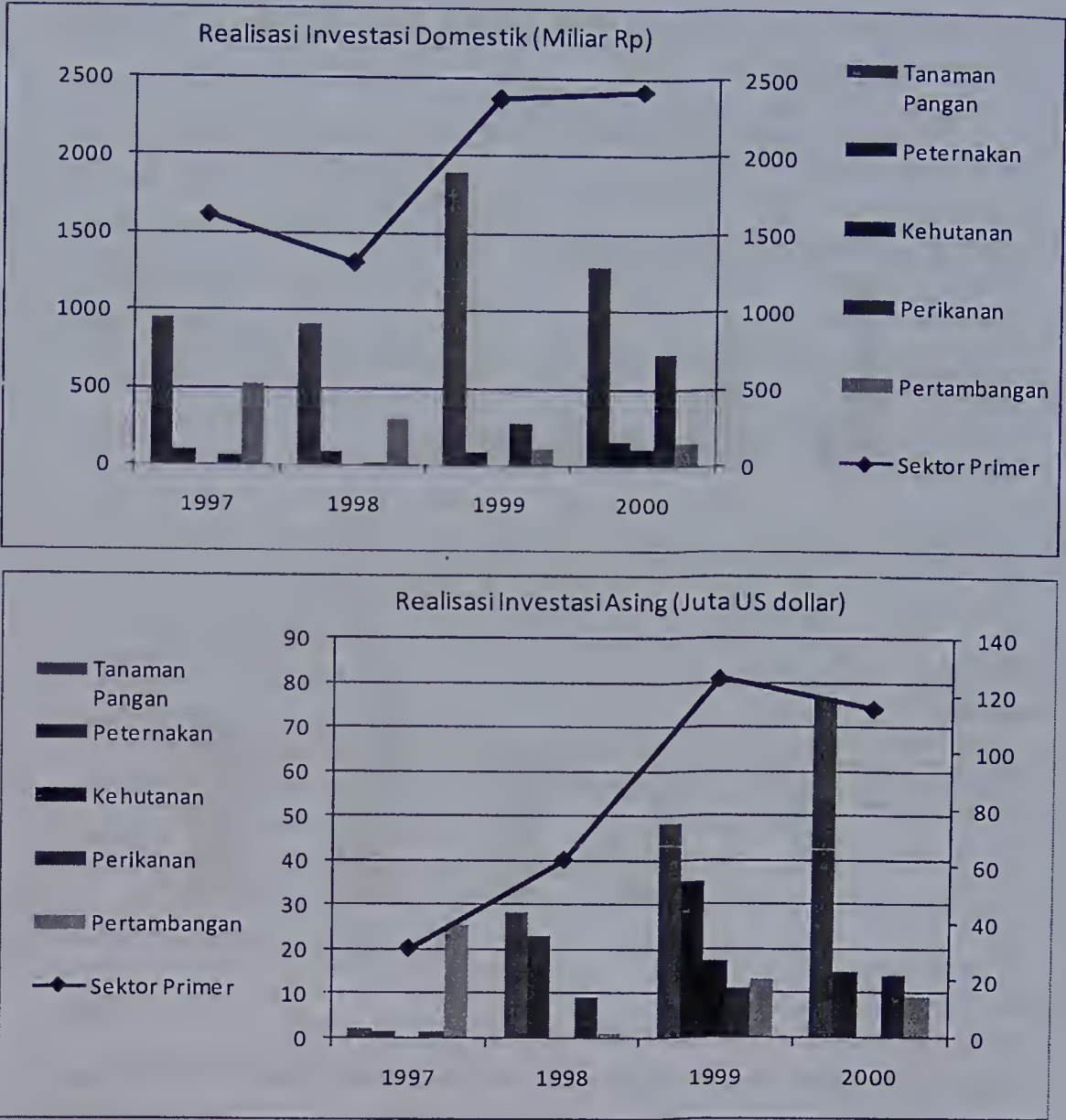
Gambar 4. Realisasi Investasi Domestik dan Asing di Indonesia 1997-2000



Sumber: CEIC Asia database

Setelah melakukan pengamatan pada data realisasi investasi secara umum, ada baiknya kemudian kita berpaling ke realisasi investasi di sektor primer. Berdasarkan Gambar 5, realisasi investasi domestik di sektor primer didominasi oleh sektor tanaman pangan mulai dari tahun 1997 hingga-tahun 2000. Sedangkan, realisasi investasi asing didominasi oleh sektor pertambangan di tahun 1997 dan tanaman pangan di tahun 1998 hingga tahun 2000. Kondisi ini menunjukkan dominasi sektor pertanian dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dari sisi investasi pada periode krisis.

Gambar 5. Realisasi Investasi Domestik dan Asing di Sektor Primer 1997-2000



Sumber: CEIC Asia database

Berdasarkan Tabel 1, sektor pertanian (P) merupakan sektor yang memberikan kontribusi terbesar dari sisi ketenagakerjaan, sedangkan sektor listrik, gas, dan air (LGA) memiliki kontribusi terkecil pada periode krisis. Sementara itu, dari sisi PDB komponen terpenting dari sektor sekunder, yaitu sektor industri pengolahan (IP), merupakan sektor yang mampu memberikan kontribusi terbesar terhadap PDB, sedangkan sektor LGA, konsisten sebagai kontributor terkecil dari sisi PDB. Dengan nilai kontribusi sebesar 11-13% di sisi ketenagakerjaan,

sektor IP mampu berkontribusi sebesar 26-28% untuk PDB. Di sisi lain, sektor pertanian, yang memiliki kontribusi terbesar di sisi ketenagakerjaan (41-46%), hanya menyumbangkan 14-17% untuk PDB.

Tabel 1. Kontribusi Ketenagakerjaan dan PDB Berdasarkan Sektor 1997-2000 (%)

Tahun	Pertanian		Pertambangan&Penggalian		Industri Pengolahan	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
1997	41,18	14,05	1,03	10,98	12,88	26,19
1998	44,96	15,97	0,77	12,30	11,33	26,72
1999	43,21	16,22	0,82	12,03	12,97	27,60
2000	45,28	15,60	0,89	12,07	12,96	27,75
Tahun	Listrik, Gas, dan Air		Bangunan		Perdagangan, Hotel,&Restoran	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
1997	0,27	0,45	4,83	7,66	19,78	16,80
1998	0,17	0,54	4,02	5,61	19,18	15,83
1999	0,21	0,58	3,85	5,47	19,74	15,72
2000	0,22	0,60	3,89	5,51	20,58	16,15
Tahun	Pegangkutan&Komunikasi		Keuangan, Persewaan,&Jasa		Jasa	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
1997	4,75	4,69	0,75	10,65	14,52	8,53
1998	4,74	4,58	0,70	9,00	14,14	9,44
1999	4,74	4,52	0,71	8,30	13,76	9,57
2000	5,07	4,68	0,98	8,31	10,66	9,34

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Perbandingan antara kontribusi ketenagakerjaan dengan PDB di sektor pertanian dan non-pertanian dapat dilihat di Tabel 2. Dari sisi ketenagakerjaan, sektor pertanian menyumbang sebesar 41,18% di tahun 1997 dan terus meningkat sebesar 45,28% pada tahun 2000. Sedangkan, sektor non-pertanian menyumbang sebesar 58,81% di tahun 1997 dan terus menurun hingga 55,28% di tahun 2000. Tren tersebut juga berlaku pada sisi PDB.

Tabel 2. Kontribusi Ketenagakerjaan dan PDB di Sektor Pertanian dan Non-Pertanian 1997-2000 (%)

Tahun	Sektor Pertanian		Sektor Non-Pertanian	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
1997	41,18	14,05	58,81	85,95
1998	44,96	15,97	55,04	84,03
1999	43,21	16,22	56,79	83,78
2000	45,28	15,60	55,24	84,40

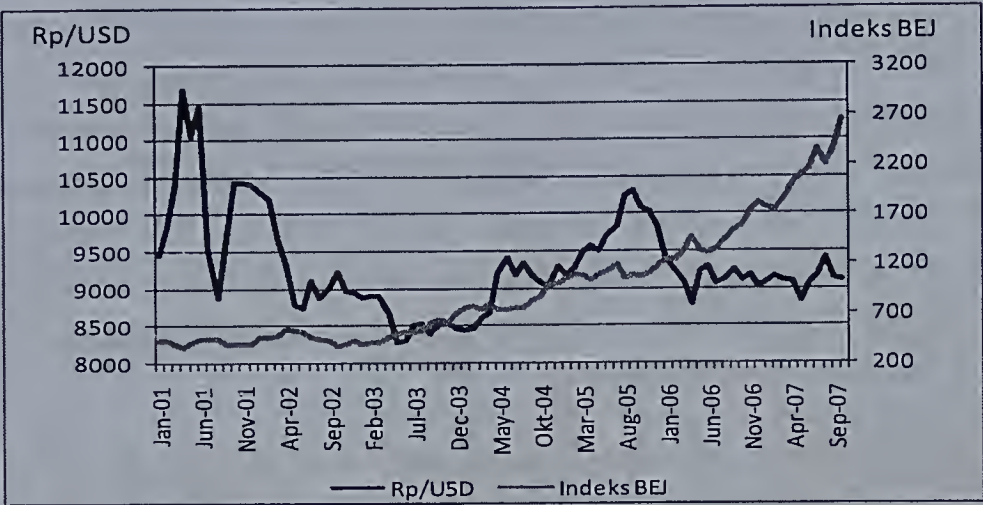
Sumber: CEIC database

Periode Setelah Krisis (2001-2007)

Pada periode setelah krisis, hampir seluruh indikator ekonomi mulai menunjukkan perkembangan yang positif. Indikator-indikator ekonomi, yang menunjukkan performa yang tidak wajar di periode krisis, mulai memperlihatkan sinyal positif dan cenderung stabil, khususnya nilai tukar Rupiah terhadap US dollar dan inflasi. Indeks harga saham juga mengalami kenaikan yang cukup signifikan, sedangkan realisasi investasi cenderung fluktuatif, namun masih menunjukkan pergerakan yang positif.

Berdasarkan Gambar 6, nilai tukar Rupiah terhadap US dollar cenderung fluktuatif mulai bulan Januari 2001 hingga bulan Oktober 2007. Di bulan Januari 2001, nilai tukar Rupiah terhadap US dollar sebesar Rp 9.500 per 1 US dollar, kemudian naik ke tingkat tertinggi sebesar Rp 11.600 pada bulan Mei 2001 dan mencapai tingkat terendah sebesar Rp 8.300 pada bulan Juni 2003. Nilai tukar Rupiah terhadap US dollar mulai stabil dalam kisaran Rp 8.800-9.500 per 1 US dollar dari bulan Januari 2006 hingga akhir tahun 2007. Indeks harga saham secara konsisten juga meningkat dari bulan Januari 2001 hingga bulan Oktober 2007 dan mencapai tingkat tertinggi dalam sejarah, yaitu menembus angka 2.000. Pada bulan Januari 2001, indeks harga saham hanya sebesar 600 dan naik secara signifikan ke angka 2.600 pada bulan Oktober 2007.

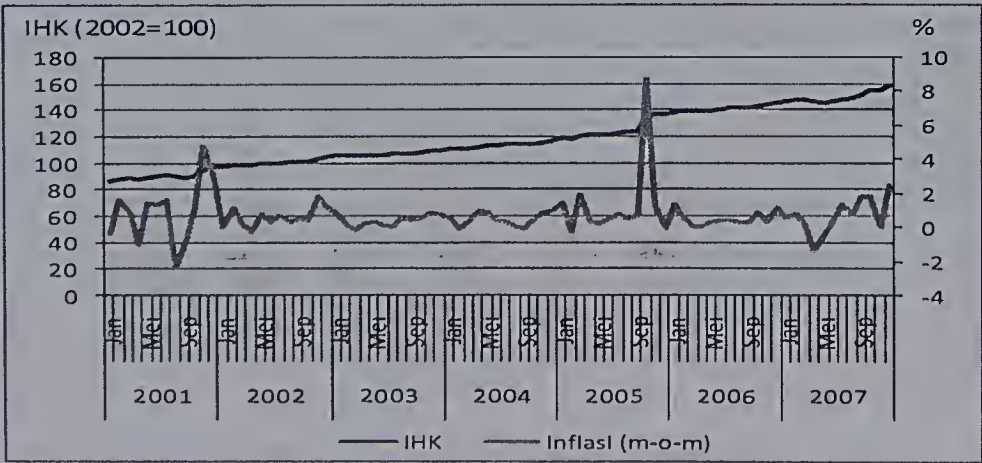
Gambar 6. Nilai Tukar Rp/US dollar dan Indeks BEJ Januari 2001-Oktober 2007



Sumber: CEIC Asia database

Pada periode setelah krisis, tidak ada distorsi yang berarti pada perekonomian Indonesia. Satu-satunya distorsi terjadi pada tingkat inflasi yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) di akhir tahun 2005, tepatnya di bulan Oktober. Inflasi tetap terjaga pada kisaran 0-6% (m-o-m) mulai dari bulan Januari 2001 hingga pertengahan tahun 2005 (lihat Gambar 7). Angka inflasi mencapai tingkat tertinggi pada bulan Oktober 2005 sebesar 8,7%.

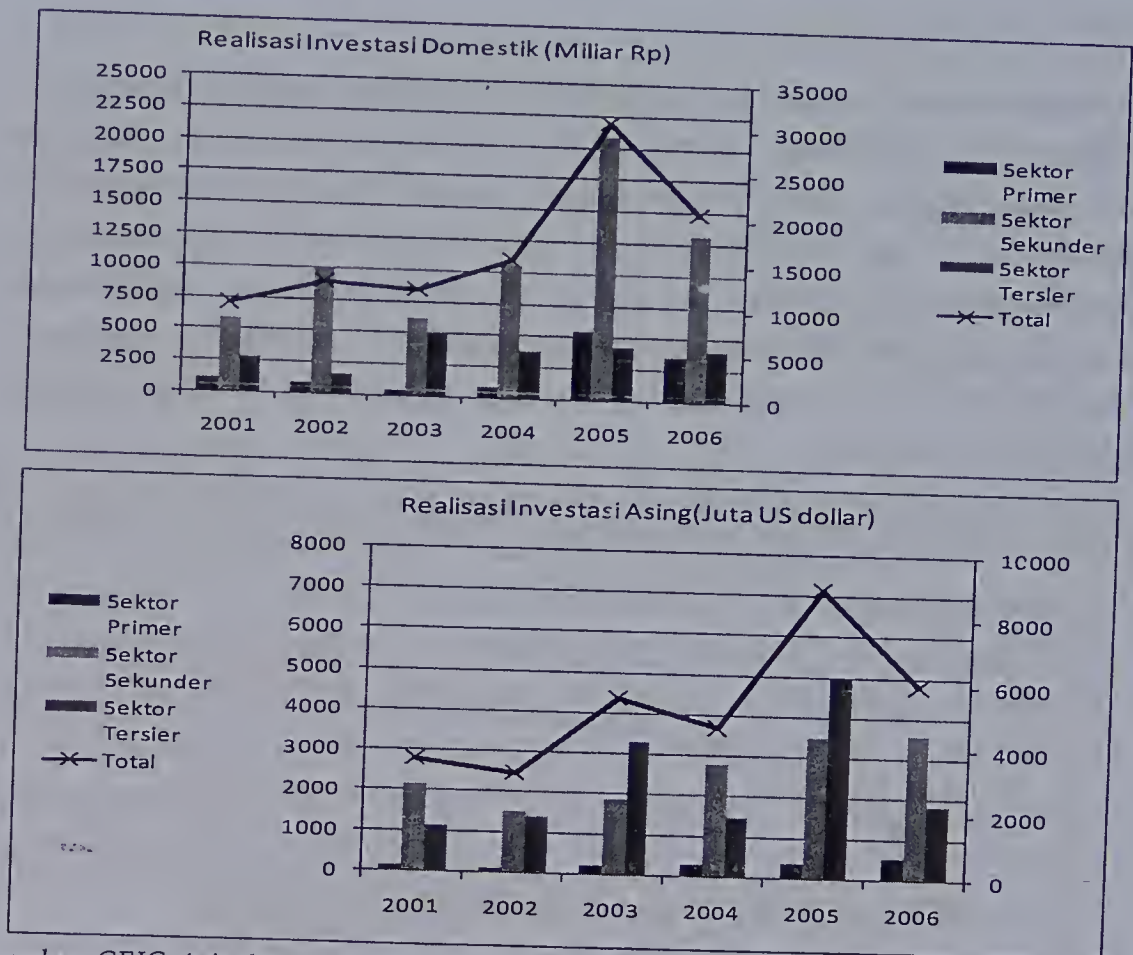
Gambar 7. Indeks Harga Konsumen dan Inflasi (m-o-m) 2001-2007



Sumber: CEIC Asia database

Berdasarkan Gambar 8, Indonesia mengalami fluktuasi pada tingkat realisasi investasi asing pada periode setelah krisis. Tingkat realisasi investasi domestik menunjukkan tren yang positif mulai dari tahun 2001 hingga 2005 dan mulai menurun di tahun 2006. Jika kita melihat alokasi investasi, sektor sekunder masih menjadi sektor yang menjanjikan bagi para investor asing maupun domestik. Sedangkan, sektor tersier dan primer menjadi sektor kedua dan ketiga yang paling menarik bagi para investor domestik. Di tahun 2005, sektor tersier dikalahkan oleh sektor primer dan menjadi yang paling kurang menarik bagi investor domestik.

Gambar 8 Realisasi Investasi Domestik dan Asing di Indonesia 2001-2006

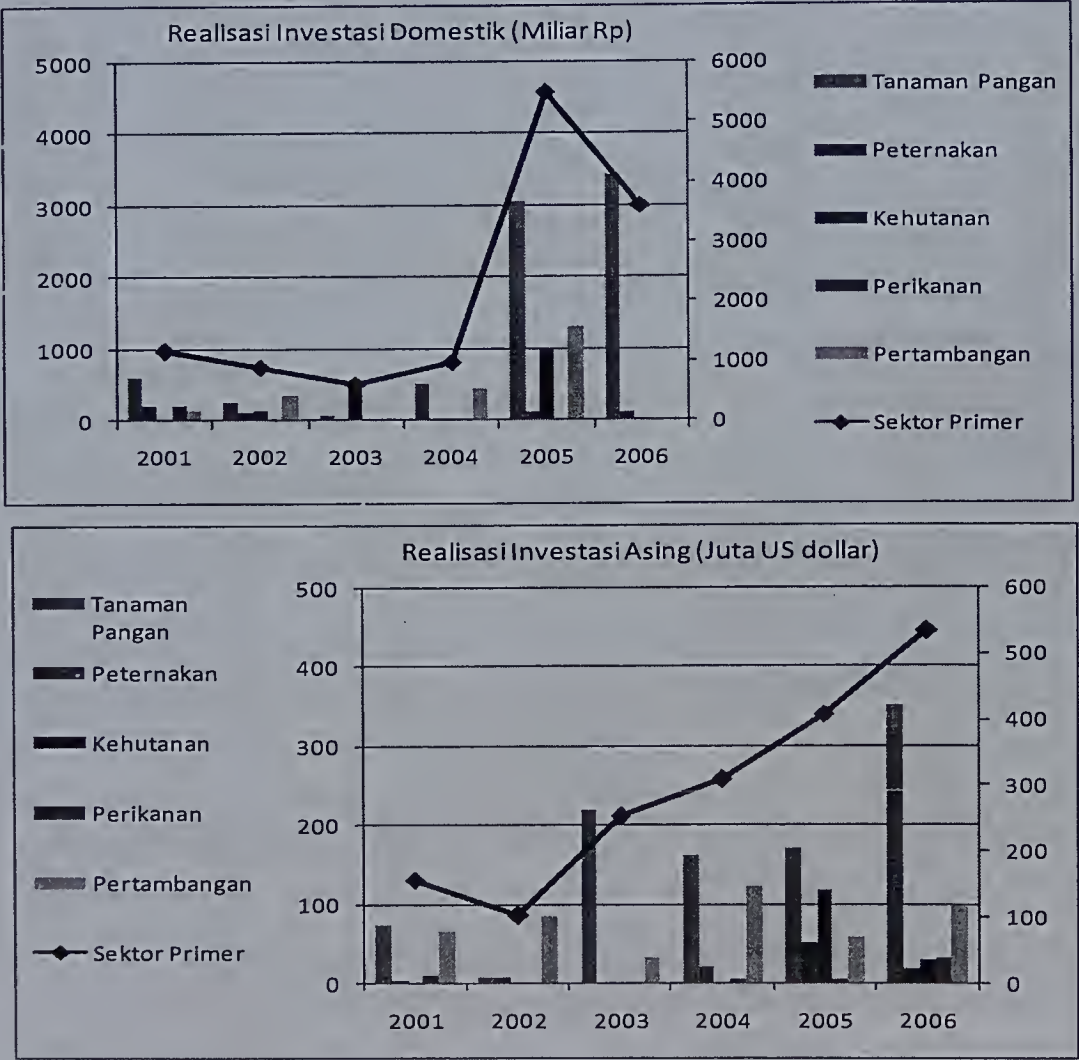


Sumber: CEIC Asia database

Berdasarkan Gambar 9, realisasi investasi domestik di sektor primer didominasi oleh sektor tanaman pangan. Realisasi investasi asing didominasi oleh sektor pertambangan pada tahun 2002.

Sedangkan, sektor tanaman pangan mendominasi realisasi investasi asing pada tahun 2001 dan tahun 2003 hingga tahun 2006.

Gambar 9. Realisasi Investasi Domestik dan Asing di Sektor Primer 2001-2006



Sumber: CEIC Asia database

Sama halnya dengan kondisi pada periode krisis, berdasarkan Tabel 3, sektor pertanian bertindak sebagai penyumbang terbesar dari sisi ketenagakerjaan, sedangkan sektor listrik, gas, dan air sebagai penyumbang terkecil. Sementara itu, jika dilihat dari sisi PDB, sektor industri pengolahan (IP) menjadi penyumbang terbesar PDB sedangkan sektor listrik, gas, dan air (LGA) konsisten sebagai penyumbang terkecil.

Tabel 3. Kontribusi Ketenagakerjaan dan PDB Berdasarkan Sektor 2001-2007 (%)

Tahun	Pertanian		Pertambangan & Penggalian		Industri Pengolahan	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
2001	43,77	15,54	0,79	11,68	13,31	27,65
2002	44,34	15,39	0,69	11,29	13,21	27,86
2003	46,26	15,24	0,80	10,63	12,04	28,01
2004	43,33	14,92	1,10	9,66	11,81	28,37
2005	43,97	14,50	0,96	9,44	12,72	28,08
2006	42,05	14,20	0,97	9,10	12,46	27,83
2007	43,67	13,83	1,05	8,73	12,39	27,40
Tahun	Listrik, Gas, dan Air		Bangunan		Perdagangan, Hotel, & Restoran	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
2001	0,20	0,63	4,23	5,56	19,24	16,20
2002	0,19	0,66	4,66	5,61	19,42	16,16
2003	0,17	0,66	4,52	5,68	18,56	16,26
2004	0,25	0,66	4,84	5,82	20,40	16,37
2005	0,21	0,66	4,86	5,92	19,06	16,77
2006	0,24	0,66	4,92	6,08	20,13	16,92
2007	0,26	0,69	4,51	6,21	19,91	17,26
Tahun	Pegangkutan & Komunikasi		Keuangan, Persewaan & Jasa		Jasa	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
2001	4,90	4,88	1,24	8,56	12,12	9,30
2002	5,10	5,06	1,08	8,74	11,30	9,23
2003	5,48	5,42	1,43	8,90	10,74	9,20
2004	5,85	5,85	1,20	9,12	11,22	9,23
2005	6,02	6,24	1,22	9,21	10,99	9,18
2006	5,93	6,77	1,41	9,21	11,90	9,24
2007	5,72	7,28	1,28	9,35	11,23	9,27

Sumber: CEIC Asia database

Perbandingan antara kontribusi ketenagakerjaan dengan PDB di sektor pertanian dan non-pertanian pada periode setelah krisis dapat dilihat di Tabel 4. Dari sisi ketenagakerjaan, sektor pertanian menyumbang sebesar 43,77% di tahun 2001 dan berfluktuasi hingga menuju angka 43,67% pada tahun 2007. Sedangkan, sektor non-pertanian menyumbang sebesar 56,02% di tahun 2001 dan sebesar 56,34% di tahun 2007.

Tabel 4. Kontribusi Ketenagakerjaan dan PDB di Sektor Pertanian dan Non-Pertanian 2001-2007 (%)

Tahun	Sektor Pertanian		Sektor Non-Pertanian	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
2001	43,77	15,54	56,02	84,46
2002	44,34	15,39	55,66	84,61
2003	46,26	15,24	53,74	84,76
2004	43,33	14,92	56,67	85,08
2005	43,97	14,50	56,03	85,50
2006	42,05	14,20	57,95	85,80
2007	43,67	13,83	56,34	86,17

Sumber: CEIC Asia database

ANALISIS PENELITIAN

Periode Krisis (1997-2000)

Hubungan antara Pertumbuhan Ketenagakerjaan dan Pertumbuhan PDB

Nilai koefisien korelasi dibutuhkan oleh para peneliti di bidang sosial untuk mengidentifikasi hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya. Dalam hal ini, kita akan melihat hubungan antara pertumbuhan ketenagakerjaan berdasarkan sektor dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB). Dengan nilai koefisien korelasi, kita dapat mengukur dan mengetahui seberapa besar hubungan antara kedua variabel tersebut. Apakah itu negatif, positif, atau tidak ada hubungan sama sekali.

Tabel 5 menunjukkan hubungan atau korelasi antara pertumbuhan ketenagakerjaan berdasarkan sektor dengan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pada periode krisis. Berdasarkan Tabel 5, nilai koefisien korelasi antara pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pertanian (P) dengan pertumbuhan PDB sebesar -0,6050. Hal ini berarti terdapat hubungan negatif antara pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pertanian dengan pertumbuhan PDB. Selain itu, nilai koefisien korelasi tersebut, juga menunjukkan hubungan langsung dimana kenaikan pertumbuhan PDB sejalan dengan penurunan pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pertanian.

Pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor non-pertanian, berdasarkan Tabel 5, tidak hanya menunjukkan hubungan yang positif, akan tetapi juga hubungan yang negatif, terhadap pertumbuhan PDB. Hubungan yang negatif ditunjukkan oleh sektor jasa (J) serta pengangkutan dan komunikasi (PK). Sedangkan hubungan yang positif ditunjukkan oleh sektor pertambangan dan penggalian (PP), listrik, gas, dan air bersih (LGA), bangunan (B), industri pengolahan (IP), keuangan, persewaan, dan jasa (KPJ), serta perdagangan, hotel, dan restoran (PHR). Hubungan yang paling kuat terjadi antara pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor PP dengan pertumbuhan PDB sebesar 0,8351, diikuti oleh sektor LGA (0,7173) dan bangunan (0,6553).

Tabel 5. Korelasi antara Ketenagakerjaan dengan PDB 1997-2000

	L_PDB
L_E_P	-0,605019
L_E_PP	0,835078
L_E_IP	0,545744
L_E_LGA	0,717283
L_E_B	0,655254
L_E_PHR	0,057064
L_E_PK	-0,087128
L_E_KPJ	0,357396
L_E_J	-0,107748

Keterangan: "L" berarti pertumbuhan
 "E" berarti *employment* (ketenagakerjaan)

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Hubungan antara Pertumbuhan PDB Sektoral dengan Pertumbuhan PDB

Setelah melihat hubungan antara pertumbuhan ketenagakerjaan berdasarkan sektor dengan pertumbuhan PDB, selanjutnya, akan melihat hubungan antara pertumbuhan PDB sektoral dengan pertumbuhan PDB. Tabel 6 menunjukkan hubungan kedua variabel

tersebut. Berdasarkan Tabel 6, nilai koefisien korelasi antara pertumbuhan *output* sektor pertanian terhadap PDB sebesar -0,0032. Arti dari nilai tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang negatif antara pertumbuhan *output* di sektor pertanian dengan pertumbuhan PDB. Nilai tersebut juga memiliki arti bahwa terdapat hubungan langsung dimana kenaikan pertumbuhan PDB seiring dengan penurunan *output* di sektor pertanian.

Tabel 6. Korelasi antara Output Sektoral dengan PDB 1997-2000

	L_PDB
L_PDB_P	-0,003158
L_PDB_PP	0,504728
L_PDB_IP	0,838251
L_PDB_LGA	-0,200669
L_PDB_B	0,917567
L_PDB_PHR	0,976861
L_PDB_PK	0,904804
L_PDB_KPJ	0,885034
L_PDB_J	0,60406

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Berdasarkan Tabel 6, pertumbuhan *output* sektor non-pertanian tidak hanya memiliki hubungan yang positif, akan tetapi juga hubungan negatif terhadap pertumbuhan PDB. Hubungan negatif terjadi antara pertumbuhan *output* sektor listrik, gas, dan air bersih (LGA) dengan pertumbuhan PDB. Sedangkan, pertumbuhan *output* sektor non-pertanian lainnya memiliki hubungan yang positif terhadap pertumbuhan PDB. Hubungan yang sangat kuat terjadi antara pertumbuhan *output* sektor perdagangan, hotel, dan restoran (PHR) dengan pertumbuhan PDB sebesar 0,9769. Kemudian, diikuti oleh sektor bangunan (0,9176) dan sektor pengangkutan dan komunikasi (PK) (0,9048).

Stabilitas dari sisi Ketenagakerjaan dan PDB

Pengujian stabilitas dari suatu seri data kuantitatif dapat dilakukan dengan melihat standar deviasi dan koefisien variasi dari masing-masing variabel, dalam hal ini adalah ketenagakerjaan berdasarkan sektor dan PDB. Semakin kecil nilai standar deviasi atau koefisien variasinya, maka variabel tersebut dapat dikatakan semakin stabil.

Berdasarkan Tabel 7, ketenagakerjaan yang bergerak di sektor perdagangan, hotel, dan restoran (PHR) merupakan sektor yang paling stabil. Nilai koefisien variasi dari ketenagakerjaan yang bergerak di sektor PHR adalah sebesar 3,447. Sektor pengangkutan dan komunikasi (PK) merupakan sektor kedua yang paling stabil, apabila dilihat dari sisi ketenagakerjaan dengan nilai koefisien variasi sebesar 3,494 dan diikuti oleh sektor pertanian sebesar 3,833.

Tabel 7. Stabilitas Ketenagakerjaan 1997-2000

Variabel	Koefisien Variasi
E_PHR	3,447
E_PK	3,494
E_P	3,833
E_IP	5,545
E_J	8,047
E_B	8,465
E_PP	10,406
E_KPJ	10,958
E_LGA	13,733

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Setelah melihat stabilitas dari sisi ketenagakerjaan pada periode krisis, selanjutnya kita akan memberikan bukti lain mengenai stabilitas, yaitu dilihat dari sisi PDB. Berdasarkan Tabel 8, sektor yang memiliki kestabilan yang paling baik dari sisi PDB adalah sektor jasa dengan nilai koefisien variasi sebesar 1,932. Sektor pertambangan dan penggalian (PP) dan sektor industri pengolahan (IP) menempati posisi kedua dan ketiga dalam hal kestabilan dari sisi PDB dengan nilai koefisien variasi sebesar 3,546 dan 6,560.

Tabel 8. Stabilitas PDB 1997-2000

Variabel	Koefisien Variasi
PDB_J	1,932
PDB_PP	3,546
PDB_IP	6,560
PDB_PK	8,967
PDB_LGA	10,020
PDB_P	10,088
PDB_PHR	10,386
PDB_KPJ	18,771
PDB_B	23,138

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Periode Setelah Krisis (2001-2007)

Hubungan antara Pertumbuhan Ketenagakerjaan dengan Pertumbuhan PDB

Tabel 9 menunjukkan hubungan antara pertumbuhan ketenagakerjaan berdasarkan sektor dengan pertumbuhan PDB pada periode setelah krisis. Berdasarkan Tabel 9, nilai koefisien korelasi antara pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pertanian dengan pertumbuhan PDB sebesar 0,3718. Nilai tersebut menggambarkan hubungan yang positif antara kedua variabel dan juga mendeskripsikan hubungan langsung dimana kenaikan pertumbuhan PDB searah atau sejalan dengan kenaikan pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pertanian.

Tabel 9. Korelasi antara Ketenagakerjaan dan PDB 2001-2007

	L_PDB
L_E_P	0,371782
L_E_PP	0,752165
L_E_IP	0,03629
L_E_LGA	0,741009
L_E_B	0,839589
L_E_PHR	0,709142

L_E_PK	0,921544
L_E_KPJ	0,703605
L_E_J	0,51783

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor non-pertanian, berdasarkan Tabel 9, sama halnya dengan sektor pertanian, memperlihatkan hubungan yang positif terhadap pertumbuhan PDB. Hubungan yang paling kuat terjadi antara pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor pengangkutan dan komunikasi (PK) sebesar 0,9215, dan diikuti oleh sektor bangunan (0,8396) dan sektor pertambangan dan penggalian (PP) (0,7522).

Hubungan antara Pertumbuhan Output Sektoral dengan Pertumbuhan PDB

Tabel 10 menunjukkan hubungan antara pertumbuhan *output* sektoral dengan pertumbuhan PDB pada periode setelah krisis. Berdasarkan Tabel 10, nilai koefisien korelasi antara pertumbuhan *output* sektor pertanian dan pertumbuhan PDB sebesar 0,6321. Hal ini menggambarkan hubungan positif antara pertumbuhan *output* sektor pertanian dengan pertumbuhan PDB, dimana kenaikan pertumbuhan PDB seiring dengan kenaikan pertumbuhan *output* sektor pertanian.

Tabel 10. Korelasi antara Output Sektoral dan PDB 2001-2007

	L_PDB
L_PDB_P	0,632063
L_PDB_PP	0,147925
L_PDB_IP	0,985462
L_PDB_LGA	0,985153
L_PDB_B	0,983554
L_PDB_PHR	0,990004
L_PDB_PK	0,984743
L_PDB_KPJ	0,988386
L_PDB_J	0,990059

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Berdasarkan Tabel 10, pertumbuhan *output* sektor non-pertanian memperlihatkan hubungan yang positif terhadap pertumbuhan PDB. Hal ini menunjukkan hubungan langsung dimana kenaikan pertumbuhan PDB seiring dengan kenaikan pertumbuhan output sektor non-pertanian. Hubungan yang paling kuat terjadi antara pertumbuhan *output* sektor jasa dengan pertumbuhan PDB sebesar 0,9901, kemudian diikuti oleh pertumbuhan *output* sektor perdagangan, hotel, dan restoran (PHR) serta sektor keuangan, persewaan dan jasa (KPJ) sebesar 0,99 dan 0,9884.

Stabilitas dari sisi Ketenagakerjaan dan PDB

Pada periode setelah krisis, berdasarkan Tabel 11, sektor pertanian merupakan sektor yang paling stabil dari sisi ketenagakerjaan. Nilai koefisien variasi dari sektor pertanian adalah sebesar 1,786. Nilai tersebut lebih kecil apabila dibandingkan dengan sektor lain, khususnya sektor-sektor non-pertanian. Sektor industri pengolahan (IP) memiliki nilai koefisien variasi sebesar 3,922 sekaligus dapat dinobatkan sebagai sektor kedua yang paling stabil dilihat dari sisi ketenagakerjaan.

Tabel 11. Stabilitas Ketenagakerjaan 2000-2007

Variabel	Koefisien Variasi
E_P	1,786
E_IP	3,922
E_PHR	4,484
E_J	5,019
E_B	7,736
E_PK	9,473
E_KPJ	9,816
E_LGA	13,933
E_PP	16,730

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Setelah mengidentifikasi stabilitas dari sisi ketenagakerjaan, selanjutnya, bisa dilihat stabilitas suatu sektor jika dilihat dari sisi

PDB. Berdasarkan Tabel 12, sektor pertambangan dan penggalian (PP) merupakan sektor yang paling stabil dari sisi PDB pada periode setelah krisis, dengan nilai koefisien variasi sebesar 3,537. Kemudian diikuti oleh sektor industri pengolahan (IP) sebesar 10,456 dan sektor jasa dengan nilai koefisien variasi sebesar 10,696.

Tabel 12. Stabilitas PDB 2000-2007

Variabel	Koefisien Variasi
PDB_PP	3,537
PDB_IP	10,456
PDB_J	10,696
PDB_P	10,869
PDB_LGA	13,215
PDB_PHR	13,278
PDB_KPJ	13,569
PDB_B	14,894
PDB_PK	25,371

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

PENUTUP

Berdasarkan gambaran mengenai kondisi dan analisis, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, mengenai pola pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan PDB sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, pada periode krisis, pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan *output* di sektor pertanian memiliki hubungan yang negatif terhadap pertumbuhan PDB. Dari sisi stabilitas, sektor pertanian lebih stabil dibandingkan sektor non-pertanian dari sisi ketenagakerjaan, sedangkan sektor non-pertanian lebih stabil dibandingkan sektor pertanian dari sisi PDB. *Kedua*, pada periode setelah krisis, pertumbuhan ketenagakerjaan dan pertumbuhan *output* di sektor pertanian memiliki hubungan yang positif terhadap pertumbuhan PDB. Dari sisi stabilitas, sektor pertanian lebih stabil dibandingkan sektor non-pertanian baik dari sisi ketenagakerjaan maupun dari sisi PDB.

Dalam hal rekomendasi kebijakan, tulisan ini dapat memberi gambaran kepada pemerintah, khususnya mengenai pemilihan sektor yang tepat dan berprospek, guna mendorong pertumbuhan ekonomi. Hal terpenting yang perlu diperhatikan para pembuat kebijakan di negeri ini, untuk mengkaji fenomena sektor pertanian *versus* sektor non-pertanian, adalah tidak hanya melihat dari besaran nominalnya saja. Akan tetapi juga memperhatikan tren dan/atau prospek masa depan suatu indikator ekonomi. Fenomena sektor pertanian *versus* sektor non-pertanian ini diyakini akan selalu menjadi isu di kalangan pembuat kebijakan dan kalangan akademis. Kedua *stakeholders* tersebut akan terus mengamati isu ini guna merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang efektif.

Pada akhirnya, tulisan ini menegaskan bahwa sektor pertanian masih sangat diperlukan guna mendorong pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Hal ini didasarkan atas kestabilan dan prospek dari sektor tersebut. Peran sektor pertanian diharapkan akan menjadi salah satu kunci pertumbuhan ekonomi Indonesia. Untuk itu, pemerintah perlu berhati-hati dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan ekonomi, khususnya yang berbasiskan sektor, karena studi literatur dan empiris telah membuktikan bahwa sektor pertanian memiliki prospek yang cukup menjanjikan.

KEPUSTAKAAN

- Basile, Elisabetta. 2008. "The Capitalist Transition in Agriculture," *From the Natural Economy to the Capitalist Economy Lecture*. Faculty of Economics, University of Rome "La Sapienza," 11 Maret.
- Cecchi, Claudio. 2008. "Local Development System Approach," *Local Development Lecture*, Faculty of Economics, University of Rome "La Sapienza," 17 Juni.
- Chenery, H.B., M. Syrquin. 1975. *Pattern of Development 1950-1970*. London: Oxford University Press.
- Hirawan, Fajar Bambang. 2008. "An Analysis of Employment and Growth in Java after the Economic Crisis 1997/1998: Examining

- the Role of Farm Activities in West Java," *MPRA Paper 10441*. SPES Development Studies, Faculty of Economics, University of Rome "La Sapienza," 9 Juli.
- _____, dan Titik Anas. 2007. "Perbankan Indonesia 10 Tahun Setelah Krisis," *Analisis CSIS*, Vol. 36, No. 4, Desember , hal. 394-411.
- Ngai, L.R. and C.A. Pissarides. 2004. "Structural Change in a Multi-Sector Model of Growth," *the SED Annual Conference*, March.
- Pasinetti, Luigi L. 1981. *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pengelompokan Industri di Indonesia: Kajian terhadap Eksistensi dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya*

Pratiwi Kartika

Pengelompokan industri merupakan fenomena penting dalam proses pembangunan ekonomi suatu negara. Pengelompokan industri memajukan perekonomian seiring dengan proses industrialisasi yang terjadi dalam kelompok tersebut. Penelitian ini mengkaji keberadaan pengelompokan industri di Indonesia, termasuk tantangan yang dihadapi oleh industri di Indonesia. Oleh karena itu, kajian ini menggunakan dua metode: studi kasus dan survei. Studi kasus mencakup beberapa isu dalam pengelompokan industri di wilayah Indonesia yang meliputi distribusi geografi, pembentukan kelompok industri, dan keputusan perusahaan untuk ekspansi dan peningkatan teknologi. Hasil studi menunjukkan bahwa industri lebih berkembang di Indonesia bagian barat, terutama Jawa dan Sumatera. Sementara di Jawa, industri terkonsentrasi di Jawa Barat, Jakarta dan sekitarnya serta Bandung dan sekitarnya dan Jawa Timur, Surabaya dan sekitarnya.

PENDAHULUAN

Survei ini meneliti bukti adanya fenomena pengelompokan industri di daerah tersebut dan faktor-faktor pendukung serta faktor penghambat pembangunan industri. Hasil survei menunjukkan bukti awal dari sebuah pengelompokan industri dengan perusahaan manufaktur dan keuangan sebagai jumlah responden pertama dan kedua terbesar. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan perusahaan keuangan adalah untuk mendukung kegiatan usaha dari perusahaan

* Studi ini diambil dari laporan penelitian CSIS berjudul "Analyses of Industrial Agglomeration, Production Networks and FDI Promotion: Developing Practical Strategies for Industrial Clustering" yang disponsori ERIA, IDE-Jetro, November 2007-Januari 2008.

manufaktur. Jawaban responden untuk faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi perusahaan untuk beroperasi di daerah-daerah yang disurvei serta terjadinya peningkatan teknologi di perusahaan responden merupakan temuan yang juga sesuai dengan teori pengelompokan industri.

Studi kasus dan survei menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan untuk membantu pembangunan industri. Perbaikan prasarana dan sistem hukum, termasuk perlindungan hak kekayaan intelektual, adalah penting untuk memajukan pengelompokan industri. Sementara itu, infrastruktur fisik dan logistik diperlukan untuk industri yang berorientasi ekspor.

Pengetahuan tentang pengelompokan industri dapat sangat membantu perencanaan pembangunan ekonomi dan industri suatu negara. Dalam konteks regional, Indonesia adalah anggota ASEAN yang telah menandatangani kesepakatan untuk membentuk Masyarakat Ekonomi ASEAN (AEC) pada 2015. Oleh karena itu, negara harus membangun ekonomi dalam perspektif mencapai ASEAN sebagai satu basis pasar dan produksi tanpa hambatan aliran barang, jasa, dan investasi. Hal ini dapat dicapai melalui jaringan produksi regional. Produksi di setiap negara biasanya terjadi dalam suatu area yang merupakan kelompok industri; maka, jaringan produksi regional dapat dicapai melalui terhubungnya antar kelompok industri di banyak negara. Dengan demikian, sebuah penelitian lebih lanjut tentang keberadaan kelompok industri dalam suatu negara menjadi aspek penting dari pembangunan ekonomi saat ini.

Studi sebelumnya telah mencoba menjelaskan pembentukan kelompok industri di Indonesia dengan data sekunder. Diechmann, dkk. (2005) menggunakan data industri tahun 1996 untuk mengidentifikasi posisi pengelompokan ekonomi Indonesia dan kemungkinan penyebab dari pembentukan kelompok tersebut. Sementara itu, Hidayati dan Kuncoro (2004) mengupas dinamika dan pemicu dari polarisasi industri di Jawa selama periode 1980-2004. Selain itu, Kuncoro dan Dowling (2004) menganalisis sejauh mana teori dapat menjelaskan konsentrasi ekonomi di Jawa dengan memanfaatkan data dari tahun 1991 dan 1996.

Walaupun sejumlah penelitian tentang klaster industri di Indonesia telah dilakukan, fakta tentang eksistensinya di masa kini perlu diperdalam dengan memanfaatkan data terbaru dan data primer yang diambil dari perusahaan-perusahaan yang beroperasi di klaster tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini dirancang untuk mengevaluasi eksistensi pengelompokan industri di Indonesia dengan mengambil metode studi kasus dan survei.

Survei meliputi 121 perusahaan di tiga wilayah di Jawa Barat dan Jawa Timur, yaitu Jakarta dan sekitarnya, Bandung dan sekitarnya, dan Surabaya dan sekitarnya. Mayoritas responden mempekerjakan kurang dari 100 pekerja, yang berarti bahwa hasil survei lebih merepresentasikan usaha kecil dan menengah (UKM) daripada perusahaan besar dan menengah (*Large and Medium Enterprises-LME*). Mengenai kegiatan utama bisnis mereka, sekitar 39% dari responden adalah industri manufaktur, sementara 19% dari mereka adalah perusahaan keuangan.

Hasilnya, menunjukkan bahwa ada bukti awal dari pengelompokan industri di daerah-daerah yang disurvei. Beberapa alasan yang mendukung argumen ini adalah sebagai berikut. Data sekunder terbaru yaitu tahun 2005 jelas menunjukkan sebuah konsentrasi spasial industri di Indonesia Barat, khususnya di Jawa. Keberadaan perusahaan keuangan bersama-sama dengan perusahaan manufaktur dapat menunjukkan adanya klaster industri, sebagaimana perusahaan keuangan sebagai perusahaan yang menyediakan infrastruktur lunak untuk industri manufaktur. Faktor-faktor yang mempengaruhi perusahaan beroperasi di daerah yang disurvei dan terjadinya peningkatan teknologi di antara responden juga mendukung gagasan mengenai adanya klaster industri di Indonesia.

Tulisan ini dibagi menjadi lima bagian. Bagian pertama, menggambarkan konsentrasi geografi pengelompokan industri di Indonesia dengan mengulas penelitian sebelumnya tentang hal ini dan menampilkan data terbaru survei industri tahun 2005. Bagian kedua, berfokus pada faktor pendukung dalam pembentukan wilayah kelompok industri. Bagian ketiga, meneliti faktor yang menghambat ekspansi perusahaan dengan penekanan pada peran infrastruktur. Bagian keempat, membahas keputusan perusahaan untuk ekspansi

serta pilihan metode ekspansi, termasuk peningkatan teknologi. Sedangkan bagian kelima, menyajikan ringkasan dan implikasi kebijakan.

KONSENTRASI GEOGRAFIS PENGELOMPOKAN INDUSTRI DI INDONESIA

Sejumlah literatur menyebutkan bahwa industri manufaktur di Indonesia sangat terkonsentrasi. Diechmann, dkk. (2005) mencatat bahwa sekitar setengah dari seluruh pekerja di sektor manufaktur hanya terletak di 15 kabupaten. Konsentrasi lokasi terletak di Indonesia barat, yaitu Jawa dan sebagian Sumatera. Di pulau Jawa, penyebaran industri tidak merata, tetapi mengelompok di dua kutub: Jawa Barat dan Jawa Timur. Hidayati dan Kuncoro (2004), menyelidiki dinamika pengelompokan di Jawa Barat antara tahun 1980 dan 2000. Mereka mengukur konsentrasi dalam hal penyerapan tenaga kerja dan nilai tambah yang dihasilkan sektor ekonomi. Kepadatan industri dianggap tinggi jika suatu kabupaten mempekerjakan lebih dari 24.000 tenaga kerja dan menghasilkan nilai tambah lebih dari Rp 200 miliar per tahun. Hasilnya menunjukkan bahwa konsentrasi bagian barat, meliputi Jakarta dan Bandung dan kota-kota yang menghubungkan di kedua daerah tersebut. Pada awalnya konsentrasi tinggi hanya di Jakarta pada tahun 1980. Kemudian, dalam satu dekade, pengelompokan meluas ke wilayah Jabodetabek yang mencakup Bogor, Tangerang, dan Bekasi. Bandung juga muncul sebagai pusat ekonomi yang dalam dekade tersebut. Pada tahun 1990-an terbentuklah kota-kota penghubung Jakarta dan Bandung. Oleh karena itu, pada tahun 2000 telah muncul satu kawasan ekonomi yang besar di Jawa Barat.

Data tahun 2005 menunjukkan bahwa sekitar 80% dari semua industri manufaktur berlokasi di Jawa, sementara sekitar 10% beroperasi di Sumatera (Tabel 1). Sisanya terdistribusi di pulau-pulau lainnya. Membandingkan kondisi tahun 2005 ini dengan tahun 1996, tidak ada banyak perubahan dalam distribusi geografis industri di seluruh Indonesia. Industri alas kaki telah terkonsentrasi di Jawa sejak sebelum krisis, dengan hanya 8 perusahaan yang beroperasi di Sumatera di tahun 2005. Industri pengolahan makanan mengalami

sedikit pergeseran dalam distribusi karyawan, yaitu dari Kalimantan dan Sulawesi ke Sumatera. Hal ini mungkin disebabkan oleh kurang baiknya ketersediaan infrastruktur di Kalimantan dan Sulawesi, yang mengurangi daya tarik investasi di kedua pulau tersebut. Lokasi industri tekstil dan produk tekstil tidak berubah; lebih dari 90% dari industri ini di Jawa. Berbeda dengan sektor lain, industri kayu dan produk kayu menjadi lebih terfokus di Kalimantan dan Sulawesi. Industri ini mengalami penurunan dalam proporsi pekerjaan di Jawa dari lebih dari 50% pada 1996 menjadi 38% pada tahun 2005.

Tabel 1. Distribusi Geografi Industri Pengolahan di Seluruh Indonesia 2005

		Jumlah Perusahaan	% Jumlah Perusahaan	Jumlah Karyawan	% Jumlah Karyawan
Tekstil	Jawa	1800	93,07%	559063	98,59%
	Kalimantan	2	0,10%	113	0,02%
	Sumatera	50	2,59%	3493	0,62%
	Sulawesi	33	1,71%	1193	0,21%
	Indonesia Timur	0	0,00%	0	0,00%
	Lainnya	49	2,53%	3180	0,56%
	Total	1934	100%	567042	100%
Garmen	Jawa	1783	92,77%	434760	96,19%
	Kalimantan	6	0,31%	210	0,05%
	Sumatera	50	2,60%	9598	2,12%
	Sulawesi	13	0,68%	668	0,15%
	Indonesia Timur	0	0,00%	0	0,00%
	Lainnya	70	3,64%	6739	1,49%
	Total	1922	100%	451975	100%
Alas Kaki	Jawa	310	93,64%	184809	99,36%
	Kalimantan	0	0,00%	0	0,00%
	Sumatera	8	2,45%	1003	0,54%
	Sulawesi	0	0,00%	0	0,00%
	Indonesia Timur	0	0,00%	0	0,00%
	Lainnya	3	0,92%	191	0,10%
	Total	327	100%	186003	100%
Makanan	Jawa	3181	71,74%	366876	60,72%
	Kalimantan	132	2,98%	31243	5,17%
	Sumatera	758	17,10%	164655	27,25%
	Sulawesi	240	5,41%	28245	4,67%
	Indonesia Timur	35	0,79%	7686	1,27%
	Lainnya	88	1,98%	5550	0,92%
	Total	4434	100%	604255	100%
Kayu	Jawa	727	54,87%	117151	37,53%
	Kalimantan	197	14,87%	104356	33,43%
	Sumatera	222	16,75%	57131	18,30%
	Sulawesi	105	7,92%	12411	3,98%
	Indonesia Timur	15	1,13%	17135	5,49%
	Lainnya	59	4,45%	4009	1,28%
	Total	1325	100%	312193	100%
Total industri pengolahan	Jawa	16996	81,99%	3442473	81,45%
	Kalimantan	499	2,41%	159539	3,77%
	Sumatera	2064	9,96%	502502	11,89%
	Sulawesi	569	2,74%	62910	1,49%
	Indonesia Timur	86	0,41%	26499	0,63%
	Lainnya	515	2,48%	32649	0,77%
	Total	20729	100%	4226572	100%

Sumber: BPS, diolah.

Dalam semua industri kecuali produk kayu, industri di Jawa lebih bersifat padat tenaga kerja dibanding daerah lainnya. Hal ini ditunjukkan oleh persentase karyawan yang lebih tinggi dari persentase perusahaan. Sebaliknya, kategori lainnya yaitu Bali dan Nusa Tenggara lebih banyak proporsi perusahaan (2,48%) dibandingkan proporsi karyawan (0,77%). Ini berarti bahwa perusahaan mempekerjakan buruh kurang dari rata-rata jumlah tenaga kerja per perusahaan. Setelah mengetahui bahwa industri di Indonesia terfokus di Jawa Barat dan Jawa Timur, maka dalam kajian ini survei dilakukan di tiga wilayah yaitu Jakarta dan sekitarnya, Bandung dan sekitarnya, serta Surabaya dan sekitarnya.

PEMBENTUKAN KLASSTER INDUSTRI

Beberapa studi telah berupaya mencari faktor-faktor penentu pembangunan klaster industri di Indonesia. Diechmann, dkk. (2005) menemukan bahwa faktor penentunya adalah faktor alam dan eksternalitas produksi. Contoh faktor alam adalah infrastruktur dan sumber daya alam, sementara eksternalitas produksi adalah teknologi dan kemampuan manajerial sebagai dampak dari perusahaan-perusahaan dalam satu industri atau antar industri yang berhubungan, bertempat di lokasi yang sama. Studi mereka juga menunjukkan bahwa pembentukan klaster industri di Indonesia mendukung model Ekonomi Geografi Baru, dimana perusahaan cenderung untuk beroperasi di daerah-daerah yang tinggi permintaan produknya serta dapat dengan mudah mendistribusikan produk tersebut. Daerah-daerah ini biasa memiliki infrastruktur yang memadai dan akses pasar (Krugman, 1991a ; Krugman 1991b; Fujita dan Krugman, 1995; dan Fujita, dkk. 1999, seperti dikutip oleh Diechmann, dkk. 2005). Ini menjelaskan pembentukan daerah metropolitan Jakarta dan Surabaya sebagai klaster industri karena infrastruktur seperti jalan tol, pelabuhan laut, dan udara tersedia di kedua area ini.

Studi lainnya oleh Kuncoro dan Dowling (2004) berpendapat bahwa konsentrasi spasial di negara ini terjadi sesuai mekanisme pasar. Ada dorongan penawaran dan permintaan yang membentuk konsentrasi ekonomi. Dorongan penawaran adalah kebutuhan akan

barang impor dalam produksi, orientasi ekspor, skala ekonomi, dan biaya tenaga kerja. Kuncoro dan Dowling berpendapat bahwa kebutuhan barang impor dan orientasi ekspor memainkan peranan penting dalam pembentukan konsentrasi LME. Misalnya, banyak LME terletak di Jawa karena akses terhadap eksportir asing dan pasar internasional lebih mudah di Jawa daripada di pulau-pulau lainnya. Skala ekonomi juga diidentifikasi sebagai pendukung pengelompokan ekonomi di Jawa. Hal ini berarti bahwa keberadaan industri manufaktur mendorong lokalisasi ekonomi di Jawa. Biaya tenaga kerja juga memiliki korelasi positif dengan konsentrasi spasial. Ini menunjukkan bahwa upah lebih tinggi menyebabkan spesialisasi daerah menjadi lebih spesifik.

Sementara itu, dorongan permintaannya adalah ukuran pasar yang besar. Ukuran pasar mempengaruhi keputusan perusahaan untuk menempatkan operasi mereka. Sebagian besar perusahaan manufaktur memilih kawasan yang padat penduduk sebagai sumber tenaga kerja dan daerah pasar untuk produk mereka. Selain itu, perusahaan-perusahaan dari grup yang sama lebih memilih untuk beroperasi di wilayah yang sama. Hal ini terjadi di Jawa.

Hidayati dan Kuncoro (2004) mengkonfirmasi hipotesa *path dependency* dalam kasus Indonesia. Usia perusahaan memiliki korelasi positif dengan penciptaan klaster industri. Lama perusahaan cenderung untuk meningkatkan spesialisasi daerah di Pulau Jawa seperti Jawa yang telah menjadi pusat kegiatan ekonomi sejak abad kesembilan belas.

Kuchiki (2005) juga telah membangun sebuah pendekatan mendefinisikan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan klaster industri, bernama *flowchart approach*. Pendekatan ini menggagas peran pemerintah dalam membuat kebijakan klaster industri dan peran perusahaan multinasional (MNC) sebagai penentu *value chain management*. Menurut pendekatan ini, faktor-faktor yang dibutuhkan untuk membentuk suatu kelompok industri adalah zona industri, peningkatan kapasitas, perusahaan induk, dan perusahaan terkait. Zona industri diperlukan sebagai tempat untuk kegiatan ekonomi berlangsung. Peningkatan kapasitas dapat berupa reformasi kelembagaan, hukum dan peraturan, pengembangan sumber daya manusia,

dan kondisi kehidupan karyawan. Perusahaan induk adalah agen ekonomi yang pertama beroperasi di zona industri yang memiliki kapasitas yang memadai. Kemudian, perusahaan terkait mengikuti perusahaan induk dengan membuka usaha di zona tersebut dan terbangunlah hubungan antara perusahaan induk dan perusahaan terkait.

Hasil survei tampaknya mendukung gagasan adanya pengelompokan industri di Indonesia. Alasannya adalah bahwa faktor penting bagi responden untuk melakukan bisnis dalam kawasan survei mirip dengan *flowchart approach* dan literatur lain yang di bahas di atas. Faktor yang signifikan mempengaruhi responden untuk berbisnis di daerah survei adalah (Tabel 2):

1. semua jenis infrastruktur. Ini termasuk infrastruktur fisik (misalnya jalan, jalan tol, pelabuhan, bandar udara, dan telekomunikasi) dan infrastruktur lunak (misalnya, sistem keuangan dan hukum, kondisi hidup).
2. ketersediaan tenaga kerja terampil dan profesional.
3. ukuran pasar lokal.

Tabel 2. Faktor Penting untuk Melakukan Bisnis di Kawasan Survei

	Frekuensi	% dari total
1) Insentif investasi termasuk insentif pajak	79	65,3
2) Kebijakan perdagangan liberal	46	38,0
3) Prosedur bea cukai	40	33,1
4) Persyaratan muatan lokal, ketentuan asal barang	62	51,2
5) Infrastruktur fisik (jalan raya, jalan tol, pelabuhan, bandara, dll)	105	86,8
6) Infrastruktur (telekomunikasi, teknologi informasi)	111	91,7
7) Infrastruktur (listrik, air, dan barang utilitas lainnya)	109	90,1
8) Infrastruktur institusi pemerintahan	86	71,1
9) Sistem keuangan	109	90,1
10) Sistem hukum	99	81,8
11) Pelindungan hak properti intelektual	78	64,5
12) Ukuran pasar lokal	97	80,2
13) Akses ke pasar ekspor	57	47,1
14) Jarak ke pemasok / Sub-kontraktor	73	60,3
15) Permintaan perusahaan besar/rekanan	78	64,5
16) Ketersediaan tenaga kerja murah	75	62,0

17) Ketersediaan tenaga kerja terlatih dan professional	103	85,1
18) Perusahaan-perusahaan lain dari negara yang sama berlokasi di Jakarta (Sinergi)	50	41,3
19) Akses ke teknologi dan informasi terkini	95	78,5
20) Kondisi kehidupan	102	84,3
Rata-rata frekuensi		68,3

Keterangan: Frekuensi merupakan frekuensi dari jawaban "cukup penting" dan "sangat penting"

Sumber: Penulis

FAKTOR PENGHAMBAT PENGELOMPOKAN INDUSTRI

Para responden dalam survei ini juga mengungkapkan faktor-faktor yang mereka anggap menghambat ekspansi perusahaan mereka. Kebanyakan dari mereka mencatat infrastruktur, baik infrastruktur keras maupun lunak, sebagai faktor yang paling menghambat. Faktor penghambat lain adalah perlindungan hak-hak intelektual, ukuran pasar lokal, akses untuk ekspor, ketersediaan tenaga kerja terampil dan profesional, akses informasi dan teknologi, kondisi hidup, dan insentif untuk investasi. Hambatan-hambatan ini, terutama masalah infrastruktur, mungkin terkait dengan melemahnya sektor riil Indonesia dalam era pasca krisis dan kurang kondusifnya iklim investasi yang telah ditemukan dalam studi-studi sebelumnya.

Belum memadainya ketersediaan infrastruktur diduga telah menjadi penahan laju ekspor. Keterbatasan infrastruktur diperkirakan berkaitan dengan fakta bahwa investasi publik di infrastruktur fisik, setelah krisis jauh lebih rendah dibandingkan periode sebelum krisis. Ini mungkin juga menjelaskan keluhan responden akan kurangnya akses ke pasar ekspor karena infrastruktur memainkan peranan penting untuk ekspor perusahaan (Aitken, dkk. 1997).

Beberapa studi telah dilakukan untuk mengidentifikasi pentingnya infrastruktur dalam proses pengelompokan. Diechmann, dkk. (2005) menggunakan kepadatan jalan sebagai indikator akses pasar, yang mencerminkan kemudahan aliran barang dan orang. Studi ini menunjukkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara kepadatan jalan di setiap kabupaten dan proses pengelompokan ekonomi.

Karena pemerintah dapat mengintervensi pembangunan infrastruktur, Diechmann, dkk. melakukan simulasi atas efektivitas infrastruktur. Studinya menguji apakah menimbulkan perbaikan jalan akan mendorong perusahaan untuk pindah ke daerah yang telah diperbaiki tersebut. Simulasi dilakukan di Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Hasilnya menunjukkan bahwa pembangunan jalan di daerah akan menarik perusahaan untuk beroperasi di sana. Namun, dampak peningkatan transportasi terhadap relokasi industri sangatlah kecil di area yang belum ada pengelompokan industri sama sekali. Ini mungkin menyiratkan bahwa di Kawasan Timur Indonesia dimana ekonomi belum berkembang dengan baik, pembangunan infrastruktur akan memberikan dampak terbatas dalam menarik investasi. Sementara itu, faktor penghambat lain yang juga memerlukan perhatian adalah sistem keuangan. Faktor ini dianggap menghambat dapat karena sebagian besar responden adalah UKM yang biasanya sulit untuk memenuhi persyaratan bank dalam mendapatkan kredit.

EKSPANSI PERUSAHAAN DAN PENINGKATAN TEKNOLOGI

Responden dalam survei juga ditanyakan tentang langkah yang mereka lakukan untuk perluasan perusahaan selama ini serta rencana dalam tiga tahun ke depan. Permintaan nampak menjadi faktor pengendali utama dalam perluasan perusahaan karena 67% responden memilih "pengenalan barang baru" dan "pembukaan pasar baru" sebagai kegiatan mereka untuk melakukan ekspansi. Dalam tiga tahun berikutnya, mereka tetap akan melakukan dua kegiatan tersebut dan kegiatan tambahan yaitu "penerapan metode produksi baru". Hal ini secara tidak langsung menyiratkan indikasi peningkatan teknologi. Oleh karena itu, perihal ini mengacu pada sebuah bukti awal pengelompokan industri di wilayah penelitian karena menurut teori, klaster industri akan mendorong penciptaan kemajuan teknologi.

Sedangkan, hasil survei lainnya yang mendukung argumen adanya proses pengelompokan adalah pernyataan responden mengadopsi transfer teknologi dari perusahaan lain yang lebih besar

sebagai metode ekspansi. Transfer teknologi yang telah dan akan dipilih di masa datang adalah dari lokal dan MNC (Multinational Corporation). Hasilnya menunjukkan bahwa sekitar 50% responden yang akan ditransfer atau teknologi dari MNC. Hal ini konsisten dengan teori klaster industri di mana peningkatan teknologi terjadi melalui transfer teknologi dari MNCs. Hal ini juga terjadi di Indonesia sebagaimana Dunning (1993) telah mendokumentasikan hal itu. Berbeda dengan isu tidak mendukungnya iklim investasi di Indonesia, sekitar 85% responden menjawab bahwa mereka berencana untuk mengembangkan usaha. Ada dua kemungkinan penjelasan untuk ini. *Pertama*, mayoritas responden adalah UKM yang cukup "cekatan", mereka kurang terpengaruh oleh faktor-faktor yang menyebabkan buruknya iklim investasi. Misalnya, mereka membutuhkan biaya lebih kecil daripada perusahaan besar untuk memperluas perusahaan. *Kedua*, UKM kemungkinan tidak melakukan ekspor tetapi mengoptimalkan pasar domestik. Oleh karena itu, kondisi makro ekonomi yang kurang baik tidak memiliki pengaruh besar terhadap mereka. Banyak dari mereka beroperasi di sektor makanan dan minuman, dan pakaian yang sebagian besar permintaannya berasal dari domestik.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Literatur dan survei memberikan indikasi adanya pengelompokan industri di Indonesia. Data menunjukkan bahwa sebagian besar industri manufaktur berlokasi di Indonesia bagian barat (Jawa dan Sumatera), khususnya di Jawa Barat dan Jawa Timur. Karena itu, kajian ini memilih perusahaan-perusahaan di daerah tersebut untuk disurvei. Menurut survei, faktor penarik perusahaan untuk beroperasi di daerah-daerah tersebut adalah semua jenis infrastruktur (telekomunikasi, teknologi informasi, jalan, pelabuhan laut, sistem keuangan, sistem hukum, perlindungan hak kekayaan intelektual), ketersediaan tenaga kerja terampil, dan ukuran pasar. Faktor-faktor tersebut sesuai dengan dua dari tiga kriteria pembangunan klaster industri yang disebutkan di *flowchart approach*, yaitu permintaan produk berasal dari zona industri dan kapasitas yang memadai, seperti sumber daya manusia dan infrastruktur.

Berbagai hambatan pertumbuhan perusahaan yang dinyatakan oleh responden konsisten dengan studi sebelumnya, tentang kurang menariknya iklim investasi. Hambatan tersebut adalah di bidang infrastruktur, sistem keuangan, ukuran pasar lokal, akses untuk ekspor, ketersediaan tenaga kerja terampil, akses terhadap teknologi informasi, kondisi kehidupan, dan insentif untuk investasi. Ketidakpuasan responden atas keterbatasan infrastruktur dapat dihubungkan dengan fakta bahwa saat ini investasi publik di infrastruktur fisik lebih sedikit dari era pra-krisis (Soesastro dan Atje 2005). Namun, studi lain juga menemukan bahwa peningkatan infrastruktur transportasi memberikan dampak lebih sedikit pada proses pengelompokan di ekonomi yang belum maju dibandingkan dampak terhadap proses industrialisasi di daerah yang sudah lebih terbangun.

Bukti bahwa responden mengalami peningkatan teknologi memberikan dukungan untuk keberadaan klaster industri, sebagaimana aglomerasi industri biasanya memberi implikasi kemajuan teknologi. Sumber-sumber teknologi baru tersebut adalah MNC dan perusahaan lokal yang telah berpengalaman di pasar. Fakta bahwa transfer teknologi terjadi di Indonesia telah didokumentasikan dalam sejumlah literatur seperti Dunning (1993).

Untuk mengembangkan fenomena pengelompokan industri, kebijakan pemerintah harus mengatasi faktor penghambat yang telah di bahas di atas. Infrastruktur merupakan salah satu bidang yang perlu perbaikan. Meskipun infrastruktur pasti akan memiliki efek positif kepada pembangunan industri, namun dampaknya terbatas di daerah kurang berkembang, seperti Indonesia Timur. Oleh karena itu, kebijakan lain yang dapat memacu produksi dan permintaan pasar untuk industri manufaktur diperlukan. Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan ketersediaan tenaga kerja, distribusi domestik, dan peraturandaerah. Ini merupakan jenis kebijakan yang penting dalam penguatan klaster industri Indonesia, sebagaimana pengelompokan industri tersebut harus dapat terintegrasi dengan jaringan produksi ASEAN. Klaster yang berkembang akan meningkatkan spesialisasi produksi Indonesia dan daya saing produk domestik yang pada akhirnya memungkinkan

Indonesia meraih keuntungan dari terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN (AEC).

KEPUSTAKAAN

- Aitken, B., G. Hanson and A. Harrison. 1997. 'Spillover, Foreign Investment and Export Behaviour.', *Journal of International Economics*, 43(1-2), pp.103-132.
- Deichmann, U., Kaiser, K., Lall, S., and Shalizi, Z. 2005. *Agglomeration, Transport, and Regional Development in Indonesia*, World Bank Policy Research Working Paper 3477, January.
- Dunning, J.H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.
- Hidayati, A. and Kuncoro, M. 2004. *Konsentrasi Geografis Industri Manufaktur Di Greater Jakarta Dan Bandung Periode 1980-2000: Menuju Satu Daerah Pengelompokan?*, *Empirika*, Vol. 17, No. 2, Desember.
- Kuchiki, A. 2005. "A Flowchart Approach" in Kuchiki, A. and Tsuji, M. (eds), *Industrial Cluster in Asia, Analyses of their Competitiveness and Cooperation*, IDE-JETRO, New York, 169-199.
- Kuncoro, M., and Dowling, J.M. 2004. 'The Dynamics and Causes of Agglomeration: An empirical study of Java, Indonesia', in P.B. Ruffini (ed), *Economic Integration and Multinational Investment Behaviour: European and East Asian Experiences*, Edward Elgar: 151-178.
- Soesastro, Hadi and Raymond Atje. 2005. "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41 No. 1, pp. 5-36.

Kondisi Pembangunan Infrastruktur di Indonesia

Deni Friawan

Kondisi infrastruktur di Indonesia tengah mengalami krisis dalam sepuluh tahun terakhir. Jalan-jalan di perkotaan mengalami kemacetan yang sangat parah dan banyak jalan-jalan kabupaten tidak terawat dengan baik. Akses kepada pelayanan telekomunikasi masih tidak merata dan tingkat teledensitas di Indonesia berada jauh di bawah negara-negara tetangga, walaupun tingkat jangkauan telekomunikasi tengah mengalami peningkatan. Sementara itu, sejalan dengan rendahnya akses masyarakat miskin kepada aliran listrik, pelepasan beban listrik juga terjadi di Jawa dan Bali, sedangkan kekurangan tenaga listrik yang parah terjadi di pulau-pulau yang lainnya. Studi ini bertujuan untuk memberikan tinjauan atas kondisi pembangunan infrastruktur di Indonesia. Beberapa masalah dan tantangan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia dan rekomendasi kebijakan untuk mengatasinya serta temuan bahwa rendahnya akses kepada pelayanan infrastruktur di Indonesia yang disebabkan oleh kombinasi masalah-masalah sektoral dan lintas sektor juga diuraikan dalam tulisan ini.

PENDAHULUAN

Infrastruktur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam integrasi ekonomi di kawasan Asia. Integrasi ekonomi di Asia Timur diharapkan akan terus berkembang dalam beberapa dekade ke depan, walaupun terwujudnya Masyarakat Asia Timur masih sangat jauh untuk dicapai. Untuk mempercepat integrasi ekonomi itu, perbaikan infrastruktur (fisik) pendukung perlu segera menjadi perhatian.

Setidaknya ada tiga alasan utama mengapa infrastruktur penting dalam sebuah integrasi ekonomi. *Pertama*, ketersediaan infrastruktur

yang baik merupakan mesin utama pemacu pertumbuhan ekonomi. Di Indonesia, misalnya, studi the World Bank (2004) menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah dalam beberapa tahun terakhir pasca krisis ekonomi 1998 salah satunya disebabkan oleh rendahnya tingkat investasi. Kurangnya ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu hambatan utama dalam perbaikan iklim investasi di Indonesia. *Kedua*, untuk memperoleh manfaat yang penuh dari integrasi, ketersediaan jaringan infrastruktur sangat penting dalam memperlancar aktifitas perdagangan dan investasi. Disini, penurunan tarif akibat integrasi ekonomi tidak dapat menjamin bahwa akan meningkatkan aktivitas perdagangan dan investasi tanpa adanya dukungan dari infrastruktur yang memadai. *Ketiga*, perhatian terhadap perbaikan infrastruktur juga penting untuk mengatasi kesenjangan pembangunan ekonomi antar negara-negara di Asia dan juga mempercepat integrasi perekonomian Asia.

Dengan latar belakang di atas, studi ini bertujuan untuk memberikan tinjauan atas kondisi pembangunan infrastruktur di Indonesia, memaparkan beberapa masalah dan tantangan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, dan mencari rekomendasi kebijakan untuk mengatasinya. Tinjauan kondisi infrastruktur di Indonesia ini diharapkan dapat membantu usaha perbaikan kuantitas dan kualitas infrastruktur di Indonesia. Hal ini penting bukan hanya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia semata-mata, melainkan juga untuk mempercepat Indonesia masuk dalam integrasi ekonomi yang sedang berlangsung di Asia Timur sehingga mendapatkan keuntungan yang maksimum.

Pada bagian lain, tulisan ini akan memaparkan kondisi terkini dari pembangunan infrastruktur di Indonesia. Beberapa indikator infrastruktur akan dikemukakan untuk menggambarkan kondisi dan permasalahan infrastruktur di tiap sektor. Selanjutnya, dibahas beberapa kebijakan terkini yang terkait dengan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Sementara itu, beberapa permasalahan di sektor infrastruktur di Indonesia dan kesimpulan akan menjadi penutup dari tulisan ini.

KONDISI JALAN RAYA DAN KERETA API

Akses transportasi darat mengalami penurunan akibat kurangnya ketersediaan fasilitas jalan di area pusat bisnis dan kurangnya ketersediaan jaringan jalan di wilayah pedesaan. Pada tingkat nasional, pertumbuhan jaringan jalan raya tidak sebanding dengan peningkatan pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor yang berakibat pada buruknya efisiensi dari kota-kota di Indonesia yang diakibatkan oleh banyaknya masalah kemacetan di kota-kota tersebut. Ketika jumlah kendaraan bermotor per 1000 penduduk tumbuh 80% selama periode 1998-2005, persentase dari jalan yang di aspal hanya meningkat sebesar 28% pada periode yang sama. Sementara itu, pertumbuhan keseluruhan jaringan jalan hanya meningkat sebesar 12% selama tahun 2000-2004. Akibatnya, sekitar 43% jaringan jalan arteri di Jawa mengalami kepadatan pada tahun 2000 dan hal ini diperkirakan akan meningkat menjadi 55% pada tahun 2010.

Sementara itu, pada tingkat regional (provinsi, kabupaten, dan desa), rendahnya densitas jaringan jalan bersamaan dengan akses yang buruk dan tidak dapat diandalkan telah menjadi halangan dalam usaha pengurangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi di daerah terpencil, khususnya di kawasan Indonesia bagian timur, walaupun perkiraan jumlah jalan raya di daerah pedesaan yang berada dalam 2 kilometer dari jalan tanah di tahun 2005 telah mencapai 94%.

Sementara itu, kualitas jalan raya antar daerah di Indonesia juga tidak merata. Jalan-jalan di tingkat nasional dan provinsi berkondisi baik, sedangkan jalan-jalan di tingkat kabupaten kurang terawat. Persentase jalan nasional yang berkondisi baik telah menurun sejak tahun 2000, sementara jumlah jaringan jalan relatif tidak bertambah dimana 90% diantaranya beraspal dan 81% diantaranya dalam kondisi baik pada tahun 2006. Serupa dengan itu, jaringan jalan pada tingkat provinsi juga kebanyakan dalam kondisi yang baik, walaupun masih terdapat 11% diantaranya, yang masih belum diaspal.

Sebaliknya, kualitas dari 240,946 km jalan kabupaten tidak berubah sejak tahun 2002, dimana lebih dari 50% diantaranya dalam keadaan baik dan 52% diantaranya telah diaspal. Lebih lanjut, masih terdapat sebagian daerah-daerah miskin di wilayah Indonesia bagian timur

yang belum memiliki akses jalan tanah. Secara keseluruhan, kualitas kondisi jaringan jalan raya di Indonesia dalam keadaan cukup baik jika dibandingkan dengan negara tetangga lainnya, dimana sekitar 60% jalan telah diaspal.

Tabel 1. Kualitas Jalan 2000-2006

	Panjang (km)	Kondisi (% baik dan cukup baik)		Standar Permukaan (% aspal)
		2000	2006	
Jalan Tol	649			100
Jalan Nasional	34.628	87	81	90
Jalan Propinsi	37.164	81	63	89
Jalan Kabupaten	240.946	49*	49	52
Total Km of Roads	339.005			60.5

Sumber: CGI, Juni 2006 di kutip dari The World Bank (2007)

Sama dengan jalan raya, kondisi sektor perkeretaapian Indonesia juga telah mengalami penurunan belakangan ini. Akses terhadap pelayanan infrastruktur kereta api hanya terdapat di Jawa dan sebagian daerah di Sumatera dengan kondisi yang buruk. Banyak dari rel kereta api, jembatan lampu sinyal dan sistem telekomunikasi telah melebihi usia teknisnya. 45% dari 5042,05 km rel kereta api di Indonesia merupakan rel yang dikategorikan sebagai rel kecil dan kebanyakan sudah berusia tua, yaitu lebih dari 80 tahun.

Di Jawa, terdapat sekitar 89% (atau 2703,3 km) rel kereta api masih satu jalur dan 350 km sisanya adalah dua jalur. Sekitar 15,35% rel kereta api berusia 70-130 tahun. Sekitar 60% sistem sinyal di Jawa masih menggunakan sistem sinyal mekanik, sementara 40% sisanya telah menggunakan sistem elektrik dengan jenis yang berbeda-beda. Sementara itu, di Sumatera seluruh jaringan rel kereta api masih satu jalur dan masih menggunakan sistem sinyal mekanik. Lebih lanjut, dalam 6 dekade terakhir jumlah lokomotif telah berkurang sekitar 60%, dari 1,314 unit pada tahun 1939 menjadi 530 unit pada tahun 2000. Sedangkan sekitar 56,62% kereta api berusia lebih dari 20 tahun.

Dibandingkan moda angkutan lain, pangsa pasar transportasi kereta api di Indonesia sangat kecil. Pada tahun 2000, proporsi penumpang dan barang yang menggunakan jasa angkutan kereta api hanya sekitar 7,3% dari keseluruhan penumpang dan barang

di Indonesia, dimana sekitar 63% merupakan komuter di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Jabodetabek), dan 0,6% keseluruhan transportasi barang.

Transportasi Udara dan Air

Walaupun perkembangan transportasi udara di Indonesia, khususnya untuk rute domestik, telah mengalami peningkatan belakangan ini, kualitas dari fasilitas transportasi udara masih terbelakang. Selama periode 1995-2005, jumlah bandara udara yang melayani penumpang sipil meningkat lebih dari 3 kali. Namun, ketika rata-rata jumlah penumpang internasional yang menggunakan jasa angkutan udara meningkat 3,5% tiap tahun selama periode 1995-2005, rata-rata jumlah barang yang diangkut menggunakan pesawat udara turun 0,8% per tahun pada periode yang sama.

Manajemen bandara udara di Indonesia juga tetap di bawah yang disyaratkan oleh standar internasional untuk operator standar udara. Soesilo (2006) menjelaskan bahwa tingkat *Break-down of Separation* (BOS) di Indonesia tetap cukup tinggi, misalnya 4 kali seperti yang tercatat pada Indonesia *the Makassar Advanced Air Traffic Control System* (MAATS) hingga tahun 2006. Sementara itu, tingkat *Break-down of Communication* (BOC) juga cukup tinggi, yaitu sekitar 42 kali selama periode yang sama. Jumlah tersebut belum terhitung dengan jumlah kecelakaan dan kejadian lain yang tercatat pada *the Jakarta Automated Air Traffic Control System* (JAATS).

Pada sektor infrastruktur transportasi laut, Indonesia memiliki sekitar 2.047 pelabuhan yang terdiri dari 112 pelabuhan komersial publik, 523 pelabuhan non-komersial publik, dan 1.412 pelabuhan swasta pada tahun 2005. Pelabuhan swasta biasanya di kategorikan sebagai "pelabuhan khusus" yang biasanya dimiliki dan dioperasikan oleh perusahaan swasta yang mengurus kargo-kargo khusus, seperti barang-barang pertanian, kehutanan, dan lain-lain. Dari 112 pelabuhan komersial publik, 85 pelabuhan melayani rute internasional dan 27 sisanya melayani rute domestik. Lebih lanjut, dari 85 pelabuhan komersial publik yang melayani rute internasional ini, 25 pelabuhan dikategorikan sebagai "pelabuhan strategis" yang didukung oleh

fasilitas modern untuk melayani hampir semua jenis kargo. Namun, kurangnya fasilitas infrastruktur, seperti peralatan pengurusan kargo, kurangnya tempat sandar kapal, dan terbatasnya area pendukung perlabuhan masih ditemui di pelabuhan-pelabuhan ini.

Tabel 2. Profil Pelabuhan Indonesia Menurut Manajemen Pelabuhan 2005

Jenis Pelabuhan	Managemen Pelabuhan	Total	Pelabuhan Internasional (Pelabuhan Strategis)	Pelabuhan Lokal
A. Publik	1) Pelabuhan Komersial			
	IPC I (Belawan)	27		
	IPC II (Tanjung Priok)	29		
	IPC III (Tanjung Perak)	32		
	IPC IV (Makassar)	24		
	Subtotal	112	85	27
	2) Pelabuhan non-komersial			
	Kantor Pelabuhan (dibawah Departemen Perh	523	10	513
B. Spesial	Pertambangan, perikanan, pertanian, kehutana	1.412	45	1.367
Total		2.047	140	1.907

Sumber: Departemen Perhubungan, dikutip dari LPEM-FEUI (2007).

Sementara itu, ketiadaan persaingan antar pelabuhan dan sistem subsidi silang yang diterapkan pemerintah telah menciptakan disinsentif untuk meningkatkan pelayanan pelabuhan di Indonesia. LPEM-FEUI (2007) melaporkan bahwa banyak dari pelabuhan non-komersial dan komersial di Indonesia mengalami kerugian, walaupun pelabuhan komersial diartikan sebagai pelabuhan yang memiliki kemampuan untuk menghasilkan pendapatan sendiri. Terdapat banyak pelabuhan komersial yang cenderung tidak menguntungkan dan hanya sebagian kecil saja yang dapat melayani kapal barang karena berada di daerah terpencil.

Lebih lanjut, mereka juga melaporkan bahwa masalah ini telah menciptakan inefisiensi pelabuhan di Indonesia. Rata-rata lama waktu kapal bersandar (*the berth occupancy ratio* – BOR) hanya 60% dan di bawah batas maksimum yang diterima oleh standar internasional yang berkisar 40%. Akibatnya, lamanya waktu menunggu juga meningkat akibat rendahnya BOR. Rata-rata lama waktu tunggu di pelabuhan-pelabuhan Indonesia berbeda-beda, yaitu berkisar antara 3 hingga 5 hari, dimana aktifitas bongkar muat mengambil 35%

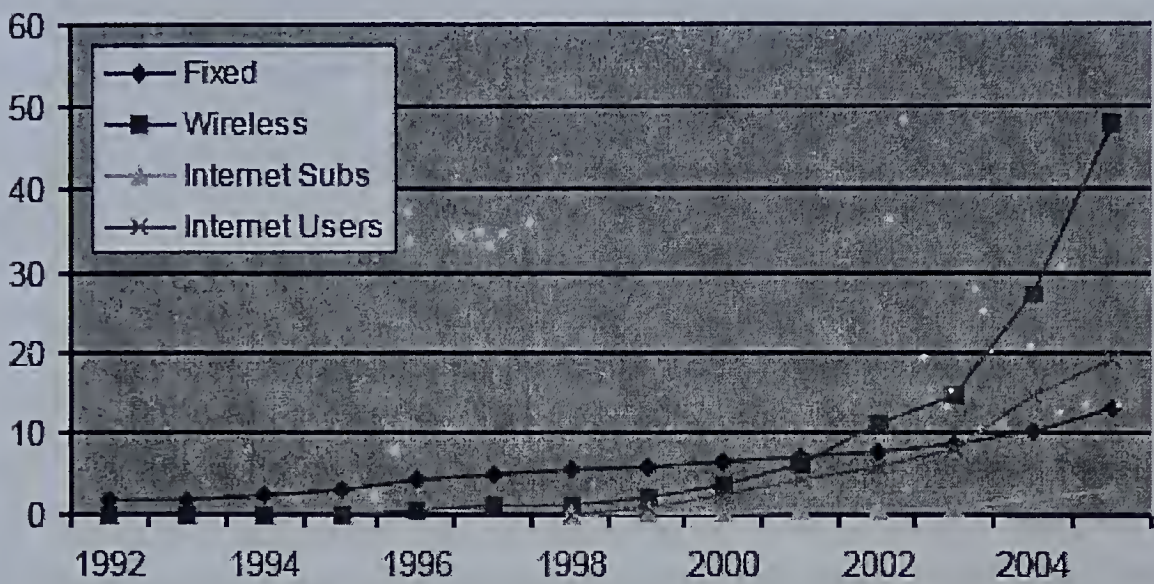
dari keseluruhan waktu tunggu. Hal ini pada akhirnya merugikan pengguna pelabuhan karena mereka harus menghabiskan waktu lebih lama di dalam pelabuhan dan meningkatkan biaya ekonomi akibat biaya tarif yang dihitung berdasarkan waktu.

Telekomunikasi

Tingginya pertumbuhan jasa nirkabel (*wireless*) dan nirkabel tetap (*fixed-wireless*) secara signifikan meningkatkan akses terhadap pelayanan telekomunikasi di Indonesia. Sebagaimana terlihat pada grafik di bawah ini, pelanggan nirkabel GSM sekitar 48 juta pada akhir tahun 2005 dan diharapkan akan lebih dari 50 juta pelanggan di pertengahan 2006. Sementara itu, pelanggan nirkabel tetap (CDMA) telah mencapai 4,5 juta di akhir tahun 2005 setelah tumbuh sekitar 33% per tahun selama periode 2001-2005. Meningkatnya jumlah akses terhadap telekomunikasi ini disebabkan oleh turunnya tarif telepon seluler, turunnya harga perangkat telepon bergerak (*mobile phone*) dan peningkatan teknologi seluler yang terus menurun. Sementara itu, total investasi dari operator-operator besar jaringan nirkabel selama periode 2001-2005 mencapai US\$ 4,2 miliar.

Meskipun demikian, pelayanan telekomunikasi jaringan tetap (*fixed-line services*) berkembang lambat, ditengah meningkatnya pertumbuhan pelayanan nirkabel tetap. Hingga 2005, pengguna jasa telekomunikasi jaringan tetap hanya mencapai 9 juta, yang kebanyakan terbatas pada daerah perkotaan di Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Medan dan Denpasar. Tingginya biaya pemasangan jaringan tetap yang berkisar US\$ 700-800 per jaringan tetap (bandingkan dengan US\$200-300 untuk nirkabel tetap), telah mendorong para operator untuk mengalihkan sumber dayanya pada pembangunan jaringan nirkabel tetap. Saat ini, rasio jaringan nirkabel dan jaringan tetap berkisar 5:1 dan rasio ini diperkirakan akan terus membesar di masa depan.

Diagram1. Pertumbuhan Pengguna Jaringan Tetap, Nirkabel dan Internet (dalam Juta)



Sumber: International Telecommunications Union, DG-Postel, BRTI (dikutip dari World Bank (2007b).

Walaupun jangkauan pelayanan infrastruktur telekomunikasi telah meningkat, akses terhadap jasa ini tidak terdistribusikan secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Pada tahun 2005, ketika tingkat penetrasi di wilayah metropolitan Jakarta (Jabodetabek), tingkat penetrasi tertinggi di wilayah Indonesia, telah mencapai 12,5% untuk jaringan tetap dan 22,3% jaringan telekomunikasi bergerak, terdapat sekitar 2/3 desa, khususnya yang berada di Indonesia bagian timur, belum memiliki akses kepada jaringan telekomunikasi. Pada tingkat nasional, tingkat teledensitas pada tahun 2005 diperkirakan sekitar 5,7% untuk jaringan tetap dan 22% untuk telepon bergerak.

Tabel 3. Perbandingan Teledensitas, 2005

	Malaysia	Thailand	Philippina	China	Indonesia	Vietnam	India
Fixed %	16.79	10.95	4.16	26.63	5.73	18.81	4.51
Mobile %	75.17	42.98	39.50	29.9	21.06	11.39	8.16
Internet %	42.37	11.03	5.32	8.44	7.18	12.72	5.44

Sumber: International Telecommunication Union (dikutip dari the World Bank 2007).

Serupa dengan itu, walaupun persaingan antar penyedia layanan internet dari sisi harga, kualitas jasa, dan jangkauan jaringan serta

pertumbuhan WiFi telah meningkat belakangan ini, akses terhadap pelayanan internet masih terbelakang. Pada akhir 2005, total penetrasi internet diperkirakan sekitar 9%. Di Indonesia, akses internet masih menggunakan sistem, sedangkan akses melalui jaringan tetap masih terbatas dan akses melalui *broadband* (cable, DSL) juga masih rendah, hanya 3% dari pelaku usaha dan 0,5% rumah tangga, terutama yang berada di Jakarta, yang memiliki akses pada koneksi *broadband*. Terbatasnya akses kepada internet ini disebabkan oleh kurangnya jaringan tetap, rendahnya kepemilikan komputer pribadi (1,5/100 per orang), tingginya harga (monopoli) penyewaan jaringan dan *bandwidth* internasional, serta rendahnya jangkauan dan kurangnya kapasitas *bandwidth* tersier yang menjadi tulang punggung infrastruktur.

Di masa depan, diperkirakan akses kepada pelayanan telekomunikasi akan meningkat dalam jangka menengah dan pelayanannya menjadi lebih beragam. Pada 2009, tingkat teledensitas telepon bergerak dan tetap masing-masing diperkirakan akan mencapai 40% dan 90%. Senada dengan itu, akses kepada *broadband* diperkirakan akan tetap berkisar 0,5% pada tahun yang sama dan keseluruhan akses pelayanan internet diperkirakan meningkat lebih dari 21%. Disamping itu, diperkirakan bahwa akan terjadi peningkatan permintaan jasa pengiriman data dan suara bergerak, termasuk SMS, *multi media messaging* (MMS), dan pengiriman data nirkabel berkecepatan tinggi (3G), dan juga peningkatan akses komunikasi data (internet dan multimedia) dan *broadband*. Karena biaya/waktu teknologi 3G berkurang dan peningkatan dalam kemampuan *broadband*, diperkirakan pelayanan 3G akan memainkan peran penting dalam pembangunan sektor telekomunikasi di Indonesia.

Kelistrikan

Belakangan ini, permintaan tenaga listrik tengah meningkat dan tengah mengakibatkan berkurangnya cadangan listrik dan kurangnya tenaga listrik di beberapa wilayah di Indonesia. Sejalan dengan pemulihan ekonomi, sejak tahun 2000 permintaan tenaga listrik telah meningkat sekitar 6% per tahun dan diperkirakan akan meningkat sebesar 7% hingga 9% dalam dekade berikutnya. Namun, ketersediaan

kapasitas sistem kelistrikan tumbuh dengan tingkat yang lebih rendah dibandingkan peningkatan permintaan ini, walaupun peningkatan kapasitas generator telah mengalami peningkatan.

Sebagai akibatnya, margin cadangan listrik menjadi berkurang dan hal ini menciptakan kekhawatiran akan jaminan kemampuan penyediaan tenaga listrik dalam jangka pendek, sebab pelepasan beban listrik dan pemadaman aliran listrik sering kali terjadi, khususnya di pulau-pulau di luar jaringan Jawa-Bali. Sementara itu, pengurangan subsidi bahan bakar juga telah mendorong para produsen tenaga listrik swasta beralih menggunakan tenaga listrik yang berasal dari PLN, sehingga meningkatkan pertumbuhan permintaan listrik PLN. Pada akhirnya, pertumbuhan ekonomi Indonesia yang sangat bergantung pada energi listrik dapat terancam.

Tabel 4. Sistem Kelistrikan PLN & Pemintaan Puncaknya

	2000	2001	2002	2003	2004
Kapasitas Terpasang (MW)	23.949	24.246	24.359	24.475	24.920
PLN (MW)	20.762	21.059	21.112	21.206	21.470
IPP (MW)	3.187	3.187	3.247	3.269	3.450
Kapasitas yang dapat digunakan(MW)	21.853	22.077	20.841	22.048	21.494
Total Permintaan Puncak (MW)	15.320	16.313	17.160	17.949	18.896
Margin Cadangan berdasarkan total kapasitas (%)	56.3	48.6	42.0	36.4	31.9
Margin Cadangan berdasarkan total kapasitas yang dapat digunakan(%)	42.6	35.3	21.5	22.8	13.7

Sumber : Laporan Tahunan PLN (Dikutip dari World Bank (2007).

Sementara itu, akses kepada pelayanan tenaga listrik di Indonesia juga masih tetap rendah, dengan tingkat disparitas yang tinggi antar provinsi dan daerah-daerah di luar Jawa-Bali berada jauh tertinggal. Belakangan ini, tingkat rasio elektrifikasi di Indonesia sebesar 55,7%. Rasio ini berarti bahwa lebih dari 70 juta penduduk Indonesia, yang kebanyakan penduduk miskin, tidak memiliki akses kepada pelayanan listrik. Sekitar 80% dari yang tidak memilki akses listrik tersebut bertempat tinggal di daerah pedesaan dan 65% dari mereka bertempat tinggal di luar Jawa-Bali. Lebih lanjut, hanya sekitar 70% desa di luar Jawa-Bali, yang telah memiliki akses kepada aliran listrik, sedangkan lebih dari 96% dari desa-desa di Jawa-Bali telah menikmati aliran listrik. Untuk mencapai 95%-98% tingkat elektrifikasi hanya di Jawa-Bali, dimana perluasan akses terhadap aliran listrik utamanya dilakukan melalui jaringan distribusi yang telah ada, diperkirakan membutuhkan waktu 13-15 tahun. Oleh karena itu, jika pertumbuhan

jaringan koneksi PLN tumbuh pada tingkat yang sama dengan sekarang, tingkat elektrifikasi di Indonesia diperkirakan tidak akan mencapai 100% dalam waktu singkat ke depan.

Tabel 5. Indikator Utama Kelistrikan

	Rumah tangga yang mendapatkan aliran listrik (%)		Kerugian distribusi & transmisi (%)		Rata-rata tarif listrik untuk rumah tangga (nominal US\$/kwh)
	1998	2003	1998	2003	2003
Cambodia	13	17	20.6	12.7	0.09-0.15
China	97	99	8.1	7.7	0.05-0.08
Indonesia	-	55	12.2	11.7	0.02-0.07
Laos	30	41	22.6	21.2	0.04
Mongolia	67	90	-	22.0	0.05
Philippines	72	79	14.1	12.4	0.11
Thailand	82	84	8.7	7.3	0.06
Vietnam	63	81	15.6	13.4	0.05

Sumber: *The World Bank* (2007).

INISIATIF-INISIATIF PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Karena kondisi infrastruktur di Indonesia sangat buruk sejak krisis keuangan 1998, berbagai kebijakan untuk memperbaiki kondisi ini telah menjadi prioritas utama dari kebijakan pembangunan Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Guna merevitalisasi kondisi infrastruktur, pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa inisiatif kebijakan untuk pembangunan infrastruktur. Beberapa inisiatif kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

Inisiatif Reformasi Sektoral

Sejak krisis ekonomi, pemerintah telah mengambil beberapa langkah inisiatif reformasi sektoral. Beberapa inisiatif reformasi di beberapa sektor penting diantaranya, adalah sektor kelistrikan. Pemerintah mengeluarkan undang-undang kelistrikan pada tahun 2002 dan beberapa peraturan implementasinya. Untuk memperbaiki posisi keuangan PLN dan mengamankan APBN, pemerintah juga telah menaikkan tarif listrik secara signifikan dan mendirikan produsen tenaga listrik independen untuk menyelesaikan berbagai

masalah kontroversial di bidang kelistrikan. Di sektor minyak dan gas, pemerintah mengesahkan undang-undang perminyakan dan gas yang baru untuk meningkatkan persaingan di tingkat hulu. Sementara itu, di sektor telekomunikasi pemerintah menerapkan peraturan yang baru pada tahun 1999 untuk mendorong kompetisi di seluruh segmen pasar. Sedangkan terakhir adalah di sektor air bersih, telah terjadi kemajuan yang cukup signifikan dalam penerapan program restrukturisasi hutang PDAM.

Namun demikian, secara umum dampak berbagai reformasi sektoral ini masih relatif terbatas. Soesastro, Aswicahyono, dan Narjoko (2006) mengajukan beberapa alasan yang menghambat efektifitas dari reformasi sektoral tersebut. *Pertama*, tujuan dari tiap reformasi tersebut seringkali tidak jelas, tanpa spesifikasi mana yang merupakan tujuan utama dan kedua. *Kedua*, peraturan dan institusi pendukung terlambat dibuat sehingga menciptakan reformasi yang tidak efektif atau adanya ketidakpastian. *Ketiga*, reformasi tersebut menghadapi tantangan dan perlawanan dari institusi lain, yang memiliki pandangan ideologi atau kepentingan yang berbeda, seperti dari monopoli BUMN atau pemerintah daerah. *Keempat*, penentuan kebijakan harga yang sesuai selalu menjadi masalah akibat adanya konflik antara prinsip "bayar sesuai pemakaian" (*user pay principle*) dan kepentingan politik.

Infrastructure Summit I dan II

Di tengah peraturan dan institusi yang masih lemah, pemerintah Indonesia juga telah berinisiatif mendorong investasi di bidang infrastruktur. Inisiatif pertama kali dimulai pada 17-18 Januari 2005, ketika pertemuan infrastruktur (*infrastructure summit*) pertama diselenggarakan. Pertemuan utama ini ditujukan untuk menarik minat partisipasi investasi swasta dan memulihkan investasi swasta yang rendah sejak krisis ekonomi 1998. Dalam pertemuan ini, terdapat sekitar 91 proyek infrastruktur yang secara formal ditawarkan oleh pemerintah dan nilai keseluruhan proyek tersebut lebih US\$ 22 miliar.

Namun, hasil dari pertemuan ini sangat mengecewakan, walaupun pertemuan ini mendapat antusiasme tinggi (*oversubscribes*) dari investor dalam negeri maupun luar negeri. Hingga akhir tahun 2006, hanya 6 pemenang tender yang diumumkan dan 1 proyek infrastruktur dikerjakan. Dalam hal ini, kementerian koordinator bidang ekonomi tidak memiliki strategi yang jelas mengenai ke-14 peraturan yang dibutuhkan, jaminan resiko dan kebijakan penetapan harga. Selain itu, kementerian koordinator juga kurang memiliki otoritas dan kapasitas untuk memaksa departemen teknis dalam mengatasi permasalahan tersebut. Sementara itu, faktor-faktor lainnya seperti rendahnya tingkat keyakinan investor yang masih dipengaruhi oleh pengalaman renegotiasi dari banyak proyek infrastruktur pasca krisis, adanya kebijakan yang menghambat penyiapan proyek-proyek yang dapat dibiayai oleh bank, dan kurangnya persiapan pemerintah dalam penawaran proyek infrastruktur, juga berkontribusi pada rendahnya pencapaian pertemuan infrastruktur pertama.

Dengan buruknya pencapaian kerja sama pemerintah dengan swasta (*the private public partnership-PPP*) pada pertemuan infrastruktur pertama, pemerintah sekali lagi mencoba meningkatkan tingkat keyakinan investor terhadap program PPP dengan melakukan pertemuan infrastruktur ke-2 pada November 2006. Belajar dari pengalaman sebelumnya, pemerintah mengukur ulang besarnya daftar proyek infrastruktur menjadi 10 macam model proyek, yang nilainya kira-kira US\$4,5. Hal ini dibuat agar menjadi lebih realistis dan memungkinkan dari sisi keuangan. Sementara itu, masih terdapat lebih dari 90 proyek lainnya, yang keseluruhannya kira-kira bernilai lebih dari US\$15 miliar dan pemerintah memperkirakan investasi yang dibutuhkan untuk pengeluaran infrastruktur tiap tahun berkisar US\$22 miliar.

Paket Infrastruktur

Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan paket infrastruktur untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dan mempersiapkan investasi swasta. Paket ini berguna untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan menghilangkan kebijakan-kebijakan yang meng-

hambat. Paket ini melibatkan Departemen Teknis, BAPPENAS, Badan Petanahan dan Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi. Paket kebijakan ini pertama kali dikeluarkan melalui Peraturan Presedin No.67/2005 tentang kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan infrastruktur.

Paket ini berisi rencana aksi dan hasil-hasil pencapaian, di antaranya: (1) reformasi lintas sektor; (2) reformasi sektoral dan kebijakan kerja sama antar sektor guna menciptakan iklim persaingan yang sehat dalam penyediaan pelayanan infrastruktur; (3) menciptakan peraturan guna menghilangkan aktifitas monopoli dan melindungi kepentingan masyarakat dan investor; dan (4) pembagian tugas antar departemen/gubernur/ kepala-kepada lembaga yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan dan BUMN sebagai operator. Paket ini juga mencakup aturan tentang kemajuan kerja sama pemerintah dan swasta yang meliputi kerangka pembagian resiko (yang memperbolehkan adanya kewajiban kontijensi pada anggaran), perbaikan mekanisme koordinasi dan kemajuan dalam masalah-masalah sektoral guna menghadapi pertemuan infrastruktur.

Sebagai tindak lanjutnya pada Februari 2006, pemerintah mengeluarkan "Paket Kebijakan Infrastruktur" lain tentang laporan hasil 50 kebijakan pemerintah (perundang-undangan, peraturan, kertas kerja dan evaluasi) yang dicapai pada tahun 2005. 153 hasil kebijakan lainnya yang diharapkan dapat dicapai pada tahun 2006 dan 3 kebijakan lainnya yang meski dilakukan selama kuartal pertama 2007 juga merupakan dari kebijakan itu. Tujuan umum dari program ini adalah meningkatkan persaingan, menghapuskan praktek diskriminasi yang menghambat partisipasi swasta dalam penyediaan infrastruktur, dan untuk mendefinisi ulang peranan pemerintah, termasuk berkaitan dengan pemisahan peranan pembuat peraturan dan kebijakan dengan kewajiban operasionalnya. Lebih lanjut, kebijakan infrastruktur tahun 2006 ini meliputi 4 area utama: (1) 33 kerangka kebijakan strategik lintas sektor; (2) 83 kebijakan sektoral; (3) 5 kebijakan peranan Pemerintah Daerah; dan (4) 32 kebijakan transaksi proyek infrastruktur.

Selanjutnya, pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) sebagai kelanjutan paket kebijakan infrastruktur

2005 dan 2006. Paket kebijakan ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan sektor riil dan mendayagunakan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hal ini dilakukan melalui peningkatan iklim investasi, reformasi sektor keuangan, mempercepat pembangunan infrastruktur, dan pendayagunaan UKM. Hingga Juni 2007, hanya dua program yang berhasil dilaksanakan hingga sekarang dari 41 rencana aksi (*41 action plans*), yaitu percepatan proses penyediaan tanah untuk kepentingan publik dan revisi dari peraturan pemerintah tentang pembagian tugas penyediaan infrastruktur antar pemerintah daerah dan pusat.

MASALAH PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Meskipun berbagai inisiatif di atas pada tingkat tertentu menghasilkan perbaikan yang cukup signifikan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, isi dari berbagai inisiatif tersebut masih kurang sesuai, beragam dan tidak terkoordinasi. Sebuah analisis yang mendalam terhadap sektor infrastruktur, memperlihatkan bahwa terdapat masalah yang sama di lintas sektor infrastruktur. Oleh karena itu, guna melengkapi solusi sektoral, diperlukan solusi lintas sektoral yang komprehensif guna memperbaiki kondisi infrastruktur di Indonesia. Beberapa isu lintas sektoral tersebut antara lain sebagai berikut.

Kelembagaan

Struktur susunan infrastruktur di Indonesia telah berubah sebagai akibat dari proses pelaksanaan desentralisasi di tahun 2001. Sebagai akibat dari kebijakan ini, sebagian besar fungsi pemerintahan yang sebelumnya sangat tersentralisasi, diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Di bawah undang-undang desentralisasi No.22/1999 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah, seluruh fungsi pelayanan publik, kecuali fungsi pertahanan, hubungan luar negeri, perdagangan internasional, dan sistem hukum diserahkan kepada pemerintah daerah. Secara teoretis, kebijakan

desentralisasi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah karena pemerintah daerah dianggap memiliki pemahaman yang lebih baik atas kebutuhan yang diminta oleh penduduk di daerah dan mampu memberikan pelayanan dengan biaya yang lebih rendah dengan menggunakan sumberdaya lokal. Namun, pada prakteknya hal itu sangat tergantung pada tingkat efektifitas dari koordinasi antar tingkat pemerintahan dan mekanisme akuntabilitas.

Beberapa masalah agenda desentralisasi berkaitan erat dengan kondisi di atas. *Pertama*, pembagian fungsi antar tingkat pemerintahan tetap tidak jelas. *Kedua*, standar minimum pelayanan dari kewajiban pelaksanaan fungsi pemerintahan sedang diformulasikan. *Ketiga*, sistem perimbangan fiskal antar pemerintah pusat dan daerah masih memiliki beberapa kelemahan: (a) sistem tersebut tidak adil, karena kesenjangan yang diakibatkan oleh sistem terdahulu lebih diperparah sebagai akibat dari penerapan pembagian hasil sumber daya alam; (b) hampir seluruh kabupaten masih tergantung pada transfer keuangan pemerintah pusat karena kapasitas untuk menghasilkan penerimaan, relatif masih kecil; (c) akibat dari sumber pendapatan yang terbatas, beberapa kabupaten mengenakan pajak dan retribusi yang bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan lain yang telah ada. Kelemahan ini menyebabkan banyak daerah memiliki keterbatasan dana yang tersedia untuk penyediaan infrastruktur, setelah memenuhi kewajiban pembayaran gaji pegawai.

Lebih lanjut, walaupun pemerintah Indonesia telah mengklarifikasi pembagian kewenangan fungsi pemerintahan dengan peraturan pemerintah, peraturan-peraturan tersebut masih menciptakan ketidakpastian pada tingkat pemerintahan mana yang berkewajiban untuk menyediakan beberapa pelayanan publik. Kondisi ini diperparah oleh kenyataan adanya beberapa peraturan pendukung penerapan desentralisasi yang tidak konsisten antara satu dengan lainnya dan juga dengan peraturan yang telah ada di tingkat nasional. Sementara itu, pendelegasian sebagian besar fungsi dan sumberdaya keuangan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah (kabupaten/kota) telah juga mengurangi fungsi yang dimiliki oleh tingkat pemerintahan perantara (provinsi). Pemerintah provinsi tidak memiliki otoritas

hirarki atas pemerintah kabupaten/kota dan hal ini telah menyebabkan inefisiensi dalam penyediaan pelayanan infrastruktur publik.

Di tingkat nasional, pengintegrasian perencanaan dan koordinasi juga tengah menghadapi tantangan yang berat sejak pelaksanaan desentralisasi digulirkan. Kewenangan dari BAPPENAS dan Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi, yang sebelumnya memainkan peranan yang sangat penting dalam pengkoordinasian kebijakan antar lembaga pemerintah saat ini secara signifikan telah didistribusikan kepada pemerintah daerah dan Departemen Keuangan. Akibatnya, tidak ada lembaga yang berkewajiban untuk pembuatan visi dan rencana pembangunan strategis. Untuk merespon kebutuhan koordinasi antar lembaga, Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI) dibentuk untuk menjalankan fungsi koordinasi antar departemen terkait. KKPPI telah merekomendasikan pembentukan beberapa komite untuk tiap sektor yang spesifik. Seluruh komite ini telah dibentuk untuk menciptakan susunan kelembagaan yang ideal untuk kerangka pelaksanaan Percepatan Pembangunan Infrastruktur.

Namun, seperti telah secara singkat dikemukakan di atas, fungsi tersebut pada banyak sektor tidak secara penuh dipisahkan, guna menghilangkan monopoli BUMN dalam penyediaan infrastruktur di tiap sektornya. Dalam beberapa kasus, departemen terkait tetap memiliki kewenangan sebagai pembuat kebijakan dan juga regulator. Sementara itu, pada sektor tertentu badan pengatur masih tetap melaksanakan fungsi yang di serahkan kepadanya. Pada kasus dimana badan pengatur telah berhasil dibentuk, badan ini masih dianggap tidak berfungsi secara independen.

Dampak keseluruhan dari pelaksanaan desentralisasi terhadap kinerja infrastruktur di Indonesia memang masih terlalu dini untuk dinilai. Namun, the World Bank (2003) telah mengungkapkan kekhawatiran bahwa perawatan beberapa infrastruktur tengah mengalami pemburukan akibat ketidakjelasan pembagian fungsi pemerintahan dan kelemahan dalam sistem transfer fiskal antar tingkat pemerintahan.

Pembiayaan Infrastruktur

Kondisi fiskal untuk pembiayaan infrastruktur telah sangat terbatas dalam beberapa tahun belakangan ini dikarenakan oleh konsolidasi fiskal pemerintah, dan akibatnya kondisi infrastruktur pun semakin memburuk. Sejak tahun 1997-1998, pengeluaran publik dan investasi swasta turun drastis, akibat buruknya iklim investasi di Indonesia. Saat ini investasi di bidang infrastruktur di Indonesia turun secara signifikan menjadi hanya sekitar 2% dari total PDB dari yang sebelumnya mencapai lebih dari 6% pada masa sebelum krisis ekonomi.

Pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan pengeluaran investasi di sektor infrastruktur dari sebesar 20,5% dari total anggaran (sebagaimana dilaporkan pada tahun 2005) menjadi 28,4% dari total anggaran dalam lima tahun (jangka menengah) guna mencapai tujuan percepatan pertumbuhan ekonomi menjadi 6,6%, yaitu tingkat pertumbuhan yang dianggap cukup untuk menciptakan lapangan kerja yang cukup. Secara rata-rata pemerintah berencana akan mengeluarkan total akumulasi investasi sebesar US\$ 145 miliar dalam 5 tahun ke depan.

Pada tahun 2006, pemerintah diperkirakan telah mengeluarkan US\$ 8-8,5 miliar (2,3% dari GDP) untuk pembangunan infrastruktur. Tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah adalah bagaimana pembiayaan peningkatan pengeluaran infrastruktur ini di tengah keterbatasan fiskal sehingga sepertinya menjadi tidak mungkin bila pemerintah membiayai keperluan investasi tersebut dengan hanya menggunakan dana yang berasal dari anggaran pemerintah saja. Pembiayaan kekurangan pendanaan tersebut hanya dapat di tutupi oleh keikutsertaan investor swasta domestik dan internasional dan bantuan pembangunan dari lembaga-lembaga donor internasional. Belakangan ini, the World Bank memperkirakan hanya sekitar 20-25% dari total investasi (tidak hanya terbatas pada sektor infrastruktur) yang dilakukan oleh sektor swasta di Indonesia.

Pemerintah telah mencoba mendorong peningkatan investasi swasta melalui mengeluarkan beberapa seri kebijakan dan melakukan reformasi kelembagaan dan peraturan terkait. Untuk menarik minat

partisipasi sektor merupakan tugas yang berat, sebab hal ini berkaitan bukan hanya dengan penciptaan kerangka sistem insentif yang tepat, tapi juga pemberdayaan sistem pengadilan dan pasar modal untuk menciptakan *corporate governance* yang lebih baik. Selain itu, kebijakan desentralisasi yang digulirkan sejak 2001 telah menciptakan ketidakpastian kewajiban antar tingkat pemerintahan.

Penetapan Tarif

Penetapan tingkat tarif yang mencukupi merupakan faktor yang penting dalam menjamin keberlangsungan pelayanan infrastruktur. Karena hal tersebut dibutuhkan untuk menjaga kecukupan pembiayaan penyediaan pelayanan infrastruktur berkualitas kepada konsumen dengan cara yang efisien. Oleh karenanya, penyedia layanan infrastruktur disyaratkan mampu untuk menutupi pengeluaran yang telah mereka lakukan. Guna menjamin kelayakan keuangan pelayanan infrastruktur, prinsip "pengguna membayar" (*user pays*), yang mensyaratkan konsumen atau pembayar pajak untuk membayar tarif minimum untuk operasional dan perawatan menjadi sangat dibutuhkan.

Jika prinsip ini gagal untuk dilaksanakan, kemungkinan besar penyedia jasa infrastruktur akan mengurangi aktifitas perawatan atau perluasan pelayanannya dan pada akhirnya mengakibatkan rendahnya akses dan penurunan kualitas pelayanan infrastruktur. Karena pengenaan tarif kepada pemakai merupakan sumber utama pembiayaan infrastruktur, kegagalan pemerintah menentukan tarif yang mempertimbangkan biaya secara efektif akan menyebabkan investasi infrastruktur yang rendah dan memperburuk kondisi infrastruktur.

Di Indonesia, pemerintah masih memiliki peranan yang sangat penting dalam penentuan tarif infrastruktur utama. Otoritas penentuan tarif seringkali menjadi kepentingan presiden dan sepenuhnya sangat fleksibel. Sementara itu, departemen sektoral umumnya memiliki peran sebagai pemegang kebijakan, regulator, dan juga perwakilan dari para pemangku kepentingan. Pemerintah Indonesia sejak lama mempertahankan tingkat tarif lebih rendah dari yang di-

butuhkan untuk menutupi biaya perawatan dan mendukung investasi baru. Walaupun beberapa kali telah dilakukan penyesuaian tarif, namun kenyataannya seringkali sangat kecil atau ditunda-tunda. Kekhawatiran akan terjadinya kerusakan politik dan sosial telah mencegah pemerintah untuk meningkatkan tarif ke tingkat yang bisa menutupi biayanya.

Akibatnya, sebagaimana dijelaskan di atas, sejak krisis ekonomi investasi publik di bidang infrastruktur berkurang dan berdampak pada penurunan kualitas layanan infrastruktur, dimana sektor air bersih dan kelistrikan merupakan sektor yang mengalami penurunan kualitas paling parah. Di bidang kelistrikan, misalnya, walaupun kenaikan tarif telah dilakukan sejak tahun 2003 telah secara signifikan memperbaiki kondisi keuangan PLN, kondisi keuangan perusahaan ini secara keseluruhan masih lemah. Lebih lanjut, penerapan tingkat tarif yang sama tidak hanya menguntungkan penduduk yang kaya, tapi juga tidak memberikan insentif pada PLN untuk memperluas jangkauan ke wilayah Indonesia bagian timur yang berbiaya tinggi.

Senada dengan itu, perusahaan swasta juga memberikan perhatian yang khusus terhadap penetapan tarif dari pemerintah karena hal ini penting untuk menjamin tingkat pengembalian investasi yang mencukupi. Sektor swasta tidak akan tertarik menyediakan jasa infrastruktur, kecuali mereka dapat diyakinkan bahwa pendapatannya pasti lebih tinggi dari pengeluarannya. Guna mendorong investasi swasta, pemerintah telah dipaksa untuk mengatasi masalah sensitif yang berkaitan dengan tarif ini. Peningkatan tarif dibutuhkan untuk menjamin kelayakan penyediaan infrastruktur, tapi kenaikan tarif seringkali ditentang oleh banyak konsumen karena hal ini akan meningkatkan bagian pendapatan yang meski dialokasikan untuk infrastruktur dan akhirnya menurunkan kesejahteraan mereka. Alasan politis ini seringkali telah membuat pemerintah menjadi enggan untuk meningkatkan tarif, baik itu dengan penundaan waktu kenaikan tarif atau pembatalan kenaikannya.

Ironisnya, ketika kebijakan mempertahankan tarif rendah awalnya bertujuan untuk melindungi penduduk miskin, pada kenyataannya kebijakan ini tidaklah tepat. Sebab dengan tarif rendah ini telah mengurangi akses dan memperburuk kualitas infrastruktur dan hal ini

kebanyakan diderita oleh penduduk miskin. Pada sektor kelistrikan, misalnya, sekitar 90% dari 90 juta penduduk yang tidak memiliki akses kepada jasa pelayanan listrik adalah penduduk miskin. Disadari bahwa penduduk miskin juga membutuhkan fasilitas infrastruktur dan ketersediaan infrastruktur dibutuhkan untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Agar penduduk miskin dapat kesempatan untuk memiliki akses dari pelayanan infrastruktur, pemerintah Indonesia dapat menyediakan subsidi untuk penduduk miskin yang ditargetkan dan secara keuangan berkesinambungan.

Persaingan, Korporatisasi, dan Privatisasi

Sektor publik masih memainkan peran yang sangat penting dalam pembangunan pengelolaan pelayanan infrastruktur di Indonesia, walau dengan cara pengoperasian dan perawatan yang beragam pada tiap sektornya. Peranan lembaga pemerintah dalam pelayanan infrastruktur ini biasanya dilandasi oleh UUD 1945. Konstitusi menyatakan bahwa otoritas untuk mengontrol seluruh aktifitas produktif yang menyangkut hajat hidup orang banyak dipegang oleh negara. Pernyataan tersebut sejak lama diinterpretasikan bahwa sektor publik memiliki hak eksklusif dalam penyediaan pelayanan infrastruktur. Hal ini selanjutnya dilaksanakan dalam bentuk pemberian hak monopoli kepada perusahaan-perusahaan BUMN, sementara kewajiban untuk menyediakan peraturan yang terkait hanya mendapat perhatian yang kecil. Pada prakteknya kekuasaan untuk menetapkan tarif diberikan kepada presiden, sedangkan otoritas membuat kebijakan, regulator dan perwakilan pemangku kepentingan diberikan kepada departemen teknis.

Sayangnya, sistem tersebut telah melahirkan inefisiensi, korupsi, pelayanan yang tidak responsif, dan ketergantungan keuangan yang besar pada pemerintah pada banyak perusahaan BUMN. Banyak BUMN seringkali dieksploitasi oleh departemen sektoral untuk mendukung anggaran mereka dan menyediakan pekerjaan untuk staf-staf senior mereka, karena mereka memandang bahwa BUMN berada di bawah otoritas mereka. Selain itu, departemen teknis juga sering kali meminta BUMN untuk menyediakan dana guna membiayai perjalanan

dinas luar negeri dan seminar dari para menteri dan stafnya. Pejabat senior dari departemen teknis menjadi anggota Dewan Komisaris BUMN, sedangkan posisi direksi penuh, biasanya diisi oleh pejabat yang rendah lagi.

Untuk meningkatkan kinerja BUMN, sejak awal tahun 1980 pemerintah telah melakukan komersialisasi, korporatisasi dan privatisasi dari organisasi dan pengelolaan operasional BUMN di bidang infrastruktur publik. Beberapa Perusahaan Jawatan (Perjan) di ubah statusnya menjadi Perusahaan Umum (Perum) dan banyak Perum juga diubah statusnya menjadi Persero. Sementara itu, reformasi juga dilakukan dalam bentuk pemecahan monopoli beberapa BUMN nasional dan daerah, seperti melalui pembentukan anak perusahaan. Misalnya, PLN dan Pelindo II dan III dan pelaksanaan program privatisasi, termasuk penjualan saham kepemilikan pemerintah pada induk ataupun anak perusahaan BUMN, seperti Telkom, Indosat dan cabang terminal kargo pada pelabuhan Jakarta dan Surabaya.

Lebih lanjut, untuk mendukung reformasi pemerintah juga telah memisahkan kewajiban formulasi kebijakan sektoral dan peraturan dengan kepemilikan BUMN. Hal ini pada akhirnya diwujudkan dengan pembentukan Kementerian Negara BUMN. Sebagai akibatnya, otoritas dari kementerian sektoral diserahkan kepada Kementerian Negara BUMN. Perubahan ini pada tingkat tertentu telah memperbaiki praktek *corporate governance* dan budaya perusahaan pada BUMN, walaupun prosesnya pernah tertunda ketika Kementerian Negara BUMN dihapuskan dan kemudian dibentuk kembali.

Pada sektor minyak dan gas bumi, pada tahun 2001 pemerintah juga telah mengeluarkan Undang-undang No. 20 tentang pembentukan badan non-kementerian untuk menjalankan kewenangan pengaturan yang sebelumnya dimiliki oleh Direktorat Jenderal pada departemen teknis. Namun demikian, ketiga lembaga yang terdiri dari badan pengaturan distribusi minyak dan gas hulu, badan pengawasan kelistrikan dan badan pengaturan telekomunikasi telah berhasil dibentuk, ketiga badan ini belum memiliki personel yang memadai dan belum berfungsi dengan baik. Sementara itu, kewajiban dan kewenangan yang dimiliki oleh badan pengaturan dan beberapa Direktorat Jenderal pada departemen teknis masih belum jelas.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa rendahnya akses pelayanan infrastruktur di Indonesia disebabkan oleh kombinasi masalah-masalah sektoral dan lintas sektor. Oleh karena itu, kebijakan untuk mengatasi menurunnya kondisi pelayanan infrastruktur membutuhkan kebijakan sektoral dan juga lintas sektoral. Berikut adalah beberapa rekomendasi kebijakan sektoral dan lintas sektor yang dapat dilakukan.

Pada sektor jalan raya dan perkereta apian, pemerintah pusat dapat menyusun dan menyediakan insentif fiskal untuk pemerintah provinsi dan kabupaten untuk menjamin perawatan dan pengembangan jaringan jalan. Selain itu, pemerintah Indonesia disarankan untuk menyusun parameter pencapaian yang sesuai dan jelas untuk tiap proyek, yang mencakup aturan prosedural untuk pembebasan lahan, pembatasan kenaikan tingkat tarif tol, dan aturan tentang resiko proyek guna mencegah terjadinya konflik atas bentuk dan tingkat dukungan pemerintah. Sementara itu, pemerintah seharusnya juga mengurangi secara proporsional kewajiban sektor publik dalam bentuk rendahnya tarif jasa kereta api yang telah membebani kondisi keuangan PT Kereta Api Indonesia.

Pada sektor transportasi udara dan air, pelaksanaan privatisasi sektor pelabuhan yang telah dilakukan secara bertahap diharapkan dapat terus diperluas kepada pelayanan jasa lain di pelabuhan dan tidak hanya terbatas pada penyedia jasa yang memiliki kondisi keuangan yang baik tapi juga pada penyedia yang mampu meningkatkan daya saing pelabuhan, penerapan manajemen dan teknologi modern dan jaminan transfer pengetahuan kepada penyedia lokal. Hal ini dapat dilakukan dengan pengaturan dan pengelolaan bersama antara pemerintah daerah dan sektor swasta dalam kerangka PPP. Serupa dengan sektor perkeretaapian, kewajiban sektor publik di sektor transportasi air juga proporsional, meski dikurangi dan skema kewajiban subsidi silang antar perusahaan pelabuhan Indonesia juga sebaiknya dihapuskan.

Di sektor telekomunikasi, pemerintah sebaiknya mengambil alih kewajiban untuk menyediakan infrastruktur telekomunikasi di

daerah terpencil yang tidak diminati oleh investor swasta. Hal ini dapat dilakukan dengan menerapkan skema kewajiban pelayanan universal. Dalam skema ini, pemerintah mengundang perusahaan telekomunikasi untuk mengajukan penawaran untuk proyek telekomunikasi di pedesaan, dimana perusahaan yang meminta subsidi pemerintah paling rendah yang akan mendapatkan proyek tersebut. Namun, untuk mencegah buruknya kualitas dan akses pelayanan telekomunikasi pemerintah seharusnya juga membuat kriteria teknologi dan jumlah rumah tangga yang mendapatkan pelayanan tersebut.

Pada sektor kelistrikan, pemerintah diharapkan tetap menerapkan prinsip dasar biaya terendah dalam perluasan jaringan listrik, seperti dalam keputusan komposisi bahan bakar pembangkit tenaga listrik. Selain itu, perlu ada penyesuaian dan peninjauan pada struktur tarif saat ini agar memenuhi biaya aktual penyediaan tenaga listrik, karena subsidi saat ini tidak efisien, akibat tingginya konsumsi listrik yang tidak perlu dan bias terhadap penduduk kaya. Lebih lanjut, pemerintah perlu merancang rencana untuk proses transisi bertahap yang sesuai, karena biaya politik dan dampak ekonomi dari penyesuaian harga domestik yang dramatis sangatlah tinggi. Terakhir, subsidi sebaiknya dilakukan berbeda-beda untuk tiap daerah dan diberikan pada perluasan jaringan listrik, dibandingkan untuk konsumsi.

Di saat bersamaan, beberapa kebijakan lintas sektoral juga perlu tetap dilakukan, diantaranya adalah pemerintah diharapkan mampu menciptakan peraturan yang baik dan jelas yang dibutuhkan untuk menarik keikutsertaan swasta pada proyek infrastruktur. Selain itu, pembentukan lembaga pengaturan yang independen dan memiliki kredibilitas juga penting, yang dapat dilakukan dengan pemberian kekuasaan hukum yang terpisah, sumber pendanaan yang mencukupi, serta jaminan batas waktu keberadaannya untuk menghindari penghapusannya akibat keadaan yang sebelumnya tidak ditetapkan.

Sementara itu, pemerintah seharusnya juga mengevaluasi peran dari setiap organisasi di bawah departemen sektoral guna meningkatkan kordinasi kebijakan dan perencanaan strategis. Terakhir, pemerintah juga seharusnya menciptakan batasan kewajiban yang jelas untuk tiap tingkat pemerintahan, perbaikan mekanisme transfer keuangan, mendorong kerja sama efektif antar tingkat pemerintahan,

peningkatan kapasitas lembaga di daerah, serta menghindari penerapan pajak dan retribusi.

Dari sisi pembiayaan, pemerintah diharapkan mampu membuat mekanisme penentuan resiko investasi dan mengembangkan metodologi yang dapat secara mudah diterapkan. Di saat bersamaan, mengingat mobilisasi investasi dari sektor swasta membutuhkan waktu, pemerintah diharapkan tetap memberikan perhatian pada peningkatan investasi publik sehingga kebutuhan infrastruktur yang mendesak dapat tetap dipenuhi. Untuk menarik peran serta swasta, dukungan dari pemerintah dalam bentuk bantuan pembebasan lahan, subsidi operasional dan modal, dan jaminan resiko usaha sebaiknya tetap diberikan, tetapi dengan jaminan bahwa sumberdaya yang diberikan digunakan secara efektif dan resiko dibagi secara baik antara pemerintah dan swasta. Lebih lanjut, seiring dengan peningkatan investasi infrastruktur, pemerintah seharusnya juga meningkatkan efektifitas dan efisiensi dari pengeluaran yang telah dilakukan melalui pembedayaan peran KKPPI. Usaha untuk memberantas korupsi dalam penyediaan infrastruktur publik dalam bentuk peningkatan transparansi dalam proses pengadaan barang, penerapan hukuman yang berat untuk pelaku korupsi dan perubahan sistem insentif juga meski terus dilakukan.

Terakhir, pemerintah meski menerapkan reformasi tarif yang direncanakan dengan baik, yang mengikuti prinsip "pemakai membayar" dan perlaksanaan kebijakan yang mendorong persaingan, korporatisasi dan privatisasi, mengingat kebijakan tersebut telah terbukti meningkatkan kinerja BUMN. Meski demikian, privatisasi berguna untuk meningkatkan kinerja BUMN, perancangan dan pelaksanaan kebijakan yang perlu dilakukan secara hati-hati. Tujuan dari kebijakan ini seharusnya didefinisikan secara jelas dan disosialisasikan secara baik kepada konsumen. Lebih lanjut, restrukturisasi dan rehabilitasi dibutuhkan untuk menciptakan persaingan yang lebih baik melalui pembuatan peraturan yang telah diinstitusikan secara baik sebelum privatisasi.

KEPUSTAKAAN

- Damanhuri, Lalu A. 2004. *Infrastructure Planning and Development Strategic Policy in Indonesia*. Jakarta: Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI). <http://www.kkpri.go.id/dloads/inplan.pdf> (accessed August 27, 2007).
- Tambunan, Tulus. 2006. *Kondisi Infrastruktur di Indonesia*. Jakarta: Kamar Dagang Indonesia (KADIN). <http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-1577-02032007.pdf> (accessed August 20, 2007).
- World Bank. 2004. *Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action*. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/04-Publication/avertinginfrastucture.pdf> (accessed August 20, 2007).
- World Bank. 2007. *Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities, Indonesia Public Expenditure Review 2007*. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1168483675167/PEReport.pdf> (accessed November 1, 2007).
- World Bank. 2007. *The Road to Economic Growth: Strategic Priorities for the Road Sector in Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1152870963030/2753486-1162359048143/TransportBriefs.pdf> (accessed November 1, 2007).
- World Bank. 2007. *Flow of Funds, Flow of Water: Strategic Priorities for Financing Piped Water Services in Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank. <http://site resources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1152870963030/2753486-1162359048143/WaterBriefs.pdf> (accessed November 1, 2007).
- World Bank (2007). *Energizing the Economy: Strategic Priorities for the Power Sector in Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1152870963030/2753486-1162359048143/EnergyBriefs.pdf> (accessed November 1, 2007).

Kelembagaan Diplomasi Ekonomi Indonesia: Kemitraan Kooperatif atau Individualistik Monopolistik?

Bantarto Bandoro

Spektrum yang luas dari persoalan-persoalan yang dihadapi Indonesia menuntut pemahaman yang lebih dalam lagi mengenai esensi dari diplomasi ekonomi Indonesia, terutama ketika tekanan-tekanan akibat globalisasi memberi dampak terhadap kinerja lembaga pemerintahan. Kelembagaan diplomasi ekonomi sekalipun tidak dapat menghindar dari keharusan menghadapi perubahan dan tekanan-tekanan. Diplomasi ekonomi Indonesia dalam era yang berubah sekarang ini sesungguhnya tidak hanya dijalankan oleh Departemen Luar Negeri, akan tetapi juga oleh instansi-instansi terkait lainnya. Intinya, keberhasilan diplomasi ekonomi internasional Indonesia akan sangat ditentukan oleh derajat perhatian dan fokus dari kelembagaan diplomasi ekonomi itu sendiri.

PENGANTAR

Hubungan ekonomi internasional adalah bagian penting dari hubungan internasional sebuah negara. Hubungan dalam bidang tersebut dibangun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan politik, keamanan dan ekonomi itu sendiri. Karena ekonomi adalah konsentrasinya, maka hubungan ekonomi internasional itu sering dilihat sebagai domain, dan dijalankan oleh suatu instansi ekonomi tertentu. Anggapan demikian semakin kuat ketika negara yang bersangkutan menghadapi krisis ekonomi. Oleh karena itu, ada instansi ekonomi tertentu yang dipandang tepat menangani krisis tersebut.

Namun demikian, anggapan tersebut tidak sepenuhnya bisa dipertahankan, terutama karena kebijakan mengatasi krisis dipandang

memiliki dimensi internasional. Dalam hal ini peran Departemen Luar Negeri (Deplu) muncul dalam skenario ini. Ia bisa menjadi salah satu lembaga yang bisa membantu pemerintah mengatasi persoalan-persoalan ekonomi dalam negeri. Diplomasi ekonomi akhirnya menjadi bagian penting dari kebijakan pemerintah (Deplu) untuk mengatasi masalah nasional, utamanya yang berhubungan dengan ekonomi.

Spektrum yang luas dari persoalan-persoalan yang dihadapi Indonesia menuntut pemahaman yang lebih dalam lagi mengenai esensi dari diplomasi ekonomi Indonesia, terutama ketika tekanan-tekanan akibat globalisasi, memberi dampak terhadap kinerja lembaga pemerintahan. Kelembagaan diplomasi ekonomi, misalnya, tidak dapat menghindar dari keharusan menghadapi perubahan dan tekanan-tekanan. Diplomasi ekonomi Indonesia dalam era yang berubah ini sesungguhnya tidak hanya dijalankan oleh Deplu, akan tetapi juga oleh instansi-instansi terkait lainnya. Intinya, keberhasilan diplomasi ekonomi internasional Indonesia akan sangat ditentukan oleh derajat perhatian dan fokus dari kelembagaan diplomasi ekonomi itu sendiri. Asumsinya adalah bahwa kelembagaan diplomasi ekonomi yang efektif, koordinatif dan adaptif akan memberi hasil maksimal untuk ekonomi dan pembangunan Indonesia.

GLOBALISASI DAN *DOMAIN AWARENESS*

Globalisasi tidak bisa dibendung. Ia akan menjadi faktor penting dalam proses pengambilan dan penentuan kebijakan suatu negara, baik itu kebijakan berskala nasional maupun internasional. Efek globalisasi tidak diskriminatif sifatnya. Ia bisa mempengaruhi, walaupun tidak merubah, kinerja lembaga negara dan kebijakan-kebijakannya. Indonesia menghadapi tekanan dari berbagai arah. Tekanan dari atas misalnya, mengambil bentuk sebuah proses di mana masyarakat di dunia bergabung dalam sebuah masyarakat dunia tunggal, yaitu "*global society*" dan sebagai "intensifikasi hubungan sosial berskala dunia yang memungkinkan keterkaitan masyarakat lokal, secara ekonomi, politik dan sosial, dengan kejadian-kejadian di bagian-bagian dunia lainnya, atau sebaliknya". Konsekuensinya,

batas-batas ekonomi nasional menjadi semakin kabur dan ini seharusnya mendorong negara dan kelebagaannya memposisikan kembali tempat dan peran mereka dalam interaksi nasional dan internasional.

Tekanan dari "atas" bersinergi dengan tekanan dari bawah. Tuntutan akan peran dan mengelola ekonomi yang semakin besar dari aktor-aktor lokal sulit dihindari. Kelebagaannya-kelebagaannya di bidang ekonomi, utamanya di pusat, terpaksa memberi ruang lebih besar kepada aktor-aktor lokal untuk menyampaikan gagasan-gagasan baru mengenai pengelolaan ekonomi. Tekanan demikian, membawa implikasi bukan hanya terhadap proses pembuatan keputusan di tingkat pusat dan daerah, akan tetapi juga terhadap substansi dan sasaran kebijakan. Tekanan dari "samping" ditandai oleh kompetisi antara negara yang semakin ketat, terutama dalam bidang ekonomi. Persaingan yang semakin ketat mengharuskan kelebagaannya-kelebagaannya negara dalam bidang ekonomi menyusun strategi terbaik mereka untuk menghadapi efek, positif maupun negatif dari persaingan antara negara yang semakin ketat tersebut.

Sementara itu, tekanan dari "tengah" yang ditimbulkan oleh globalisasi juga sulit untuk dihindari. Mungkin tekanan dari "tengah" inilah yang secara langsung dan seketika dirasakan oleh kelebagaannya-kelebagaannya dalam bidang tertentu. Yang dimaksud dengan tekanan dari "tengah" adalah tuntutan dari sub-sektor dalam sebuah kelebagaannya untuk merespon secara cepat dan independen perubahan-perubahan yang terjadi, baik di dalam lingkungan intern maupun lingkungan eksternal kelebagaannya. Ini berarti bahwa ketika muncul desakan agar kelebagaannya ekonomi tertentu, misalnya merespon dan agar lebih peka terhadap perubahan-perubahan yang cepat dan isu-isu baru yang muncul bersamaan dengan perubahan itu, maka respon dan kepekaan itu bisa saja mengabaikan kompetensi kelebagaannya lainnya, yang sebenarnya memiliki yurisdiksi yang kuat dari pada kelebagaannya lainnya. Jika ini terjadi, maka yang terlihat bukanlah *domain awareness* -- kesadaran akan pentingnya aksi bersama untuk mengatasi isu yang muncul dan memanfaatkan peluang yang tersedia -- tetapi langkah-langkah individualistik yang tidak terkoordinasi yang lebih mencerminkan ego sektoral dari

pada kepentingan bersama. Kompetisi antar lembaga akhirnya sulit dihindari dan ini bisa membuat sasaran kebijakan (ekonomi) eksternal gagal dicapai.

Proses globalisasi memang lebih cepat daripada aksi kebijakan yang diambil pemerintah. Persaingan antara negara dan peluang ekonomi yang semakin terbuka seringkali tidak diimbangi dengan pembangunan kelembagaan (institusional) yang teratur, sehingga yang terlihat adalah kesimpangsiuran dalam proses kebijakan dan kebingungan para pelakunya dalam mengambil dan menentukan sikap. Bahaya "laten" terhadap keteraturan dalam kelembagaan dan konsistensi dalam kebijakan terdapat dalam mekanisme kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang mantap dan saling menunjang, akan muncul hanya jika ada kejelasan mengenai tata kelembagaan, khususnya di tingkat nasional. Dengan prinsip demikian, kelembagaan dan kebijakan ekonomi, khususnya akan semakin kuat dalam menghadapi berbagai tekanan baik dari luar maupun dari dalam sendiri.

MEMBANGUN KELEMBAGAAN DIPLOMASI EKONOMI

Diskusi mengenai diplomasi ekonomi Indonesia membuka ruang untuk mendiskusikan beberapa aspek penting dari diplomasi ekonomi. Globalisasi ekonomi semakin membuat diplomasi ekonomi menjadi faktor penting dalam kebijakan luar negeri. Banyak kantor Kementerian Luar negeri merasa perlu untuk juga terlibat dalam urusan perdagangan. Misalnya, pada akhir 1980an, departemen luar negeri Australia dirubah namanya menjadi *Departement of Foreign Affairs and Trade*. Globalisasi ekonomi juga membuat isu-isu domestik dan internasional semakin sulit untuk dibedakan. Isu-isu ekonomi global terbukti telah memberi pengaruh besar pada isu-isu domestik. Dalam proses demikian, diplomasi ekonomi juga melibatkan dirinya dalam isu-isu ekonomi global. Yang jelas adalah bahwa negara-negara akan terlibat lebih sering lagi dalam urusan-urusan kelembagaan dan pembuatan keputusan untuk memajukan dan mengamankan kepentingan-kepentingan ekonomi mereka.

Mengamankan Kepentingan Ekonomi Nasional

Seperti telah dikatakan di atas, hubungan ekonomi internasional suatu negara merupakan bagian penting dari hubungan internasional negara yang bersangkutan. Hubungan ekonomi tersebut antara lain diartikan melalui diplomasi ekonomi internasional, sesuatu yang merupakan bagian integral dari kebijakan luar negeri negara yang bersangkutan. Globalisasi telah membuat ekonomi suatu negara menjadi semakin terbuka dan ini berarti bahwa diplomasi ekonominya juga akan semakin meningkat. Ini juga berlaku untuk Indonesia.

Diplomasi ekonomi internasional pertama-tama adalah untuk mengamankan kepentingan ekonomi negara yang bersangkutan. Upaya diplomasi ekonomi internasional dapat merupakan bagian penting dari diplomasi internasional suatu negara untuk meningkatkan citra internasionalnya. Ini dilakukan oleh Indonesia ketika ia menghadapi krisis ekonomi dalam negeri, sebuah krisis yang membuat citra internasionalnya menurun. Tekanan dari lingkungan ekonomi eksternal Indonesia yang demikian kuat mendorong Indonesia untuk lebih memperhatikan dimensi ekonomi dalam diplomasi internasionalnya.

Keberhasilan sebuah negara dalam keseluruhan diplomasi ekonomi internasionalnya dapat diukur dari meningkat atau tidak meningkatnya akses pada sumber ekonomi (modal dan teknologi) dan akses ke pasar-pasar internasional, baik untuk negara itu sendiri maupun untuk kelompok negara yang sama-sama memperjuangkannya.

Upaya untuk mencari akses modal dan teknologi dan pasar internasional dapat dilakukan secara bilateral, regional dan multilateral. Dalam konteks bilateral, Indonesia, di bawah presiden Susilo Bambang Yudhoyono, telah menghasilkan banyak kesepakatan dan perjanjian kerja sama ekonomi secara bilateral. Kesepakatan dan perjanjian-perjanjian, baik bilateral, regional dan multilateral, penting sebagai dasar untuk melanggengkan hubungan ekonomi internasional Indonesia. Ini bukan saja sesuatu yang dibutuhkan, tetapi juga imperatif, terutama jika Indonesia di waktu mendatang menghadapi kondisi serupa seperti yang terjadi pada akhir 1990-an.

Jadi dapat dikatakan bahwa keperluan Indonesia untuk melaksanakan diplomasi ekonomi internasional dan arahnya, sebagian besar ditentukan oleh kondisi dan kepentingannya pada waktu tertentu. Diplomasi ekonomi internasional Indonesia dalam dua tahun terakhir ini merupakan bagian penting dari upaya stabilisasi dan penguatan perekonomian nasional. Ini terbukti dari pertemuan-pertemuan bilateral dan multilateral langsung antara Indonesia dan mitranya di luar negeri. Pertemuan-pertemuan ini menghasilkan beberapa kesepakatan dan perjanjian.

Sementara itu, sasaran diplomasi ekonomi Indonesia itu antara lain untuk mengundang lebih banyak lagi investor asing ke Indonesia. Indonesia percaya bahwa proses demokratisasi yang berhasil dibangun oleh Indonesia akan merubah citranya di luar negeri dan ini pada gilirannya diharapkan memberi efek terhadap hubungan ekonomi internasional Indonesia. Bisa diasumsikan bahwa diplomasi ekonomi Indonesia tidak bisa dilihat terpisah dari proses transformasi politik yang terjadi di Indonesia.

Ada kesan bahwa diplomasi ekonomi Indonesia akhir-akhir ini cukup intensif dan para pelaku diplomasi ekonomi juga menggunakan argumen kemajuan dalam proses demokrasi di Indonesia sebagai upaya untuk mengamankan kepentingan ekonomi nasional Indonesia. Akan tetapi diplomasi ekonomi internasional seintensif apa pun dinilai tidak akan membawa hasil maksimal jika tidak dilandasi oleh kebijakan ekonomi dalam negeri yang mantap, sehat dan bertanggung jawab serta keteraturan dalam kelembagaan diplomasi ekonomi itu sendiri. Yang disebut terakhir ini seringkali disinggung dalam perbincangan mengenai peran faktor kelembagaan dalam mendukung diplomasi ekonomi internasional Indonesia.

Faktor Kelembagaan : Kooperatif atau Monopoli?

Isu kelembagaan tidak bisa diabaikan dalam setiap diskusi mengenai pelaksanaan sebuah kebijakan tertentu. Dalam konteks hubungan ekonomi internasional, ia menjadi salah satu ukuran untuk menilai derajat keberhasilan dari diplomasi ekonomi internasional. Orang sering menuding lemahnya dan tidak efektifnya kelembagaan

sebagai faktor yang memberi kontribusi kepada pencapaian yang tidak maksimum, walaupun bukan kegagalan, dari diplomasi ekonomi Indonesia.

Sementara itu, kelembagaan mencakup sistem aturan main berupa peraturan yang jelas dan lengkap disertai lembaga-lembaga pendukung yang bisa menjamin diikutinya dengan benar aturan main tersebut oleh semua pelaku ekonomi. Ada dugaan sementara bahwa kritik terhadap tidak efektifnya diplomasi ekonomi Indonesia, disebabkan terutama karena diplomasi ekonomi dilakukan sebelum ada kelembagaan-kelembagaan yang mendukungnya. Artinya keharusan melakukan diplomasi ekonomi tidak dibarengi dengan penataan kelembagaan dan langkah yang memang dibutuhkan untuk mendukung proses diplomasi ekonomi itu sendiri.

Meski penulis tidak memiliki statistik mengenai kasus-kasus kegagalan atau keberhasilan diplomasi ekonomi Indonesia dari waktu ke waktu. Akan tetapi pembahasan penataan mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi, memberi kesan adanya pengakuan bahwa diplomasi ekonomi Indonesia selama ini dinilai tidak efektif, tidak tepat sasaran dan tidak maksimal -- walaupun tidak disebut gagal sama sekali -- adalah karena ketidakteraturan dan ketidakjelasan dalam mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi Indonesia itu sendiri.

Pernyataan presiden Susilo Bambang Yudhono beberapa waktu lalu bahwa diplomat Indonesia juga harus bisa melakukan diplomasi ekonomi dapat diinterprestasikan sebagai sebuah asumsi bahwa Deplu perlu juga terlibat langsung dalam urusan mengamankan kepentingan ekonomi nasional di luar negeri adalah sesuatu yang secara fungsional, institusional dan teoretik mungkin bukan merupakan domain utama Deplu, akan tetapi domain kelembagaan lainnya di luar Deplu. Namun demikian, perubahan lingkungan ekonomi internasional yang demikian cepat dan kondisi tertentu dalam negeri, menuntut Deplu untuk memberi perhatian kepada isu-isu lain yang juga berada di luar domain utama dan fungsional Deplu.

Ini berarti bahwa diplomasi ekonomi Indonesia, yang kini menghadapi tantangan internasional baru dan tekanan dari berbagai jurusan tersebut, dinilai kredibel dan membawa hasil positif hanya

jika diplomasi ekonomi itu berjalan di atas konstruksi kelembagaan yang bukan hanya tertib dan kokoh, akan tetapi juga adaptif dan peka terhadap tuntutan baru dalam bidang ekonomi internasional.

Lembaga-lembaga formal di luar Deplu, misalnya Departemen Perdagangan, sejauh ini memang melakukan diplomasi ekonomi sesuai dengan kompetensi kelembagaannya. Bisa saja departemen ini melakukan diplomasi ekonomi berdasarkan "aturan-aturan pelibatan" yang mereka buat sendiri dan berdasarkan isu-isu tertentu yang dinilai masuk dalam domain khusus mereka. Akan tetapi mungkin saja ada segi-segi dan kebutuhan lain yang tidak bisa dipenuhi oleh departemen tersebut sehingga akhirnya membuat diplomasi ekonomi tersebut tidak efektif bahkan gagal.

Sementara publik akan menilai bahwa kegagalan ini sebagai akibat sifat individualistik dari departemen, preferensi sektoral atau tidak adanya koordinasi antar departemen. Disamping itu, kegagalan itu bisa saja karena ketidakmampuan mereka membaca peluang atau memperoleh informasi akurat, sesuatu yang mungkin bisa ditawarkan dan dilakukan hanya oleh lembaga-lembaga lainnya. Dalam hal ini, peran Deplu dan lembaga-lembaga terkait lainnya, baik formal maupun tidak formal, muncul dalam skenario demikian.

Singkatnya, ketidakjelasan lembaga pelaku diplomasi ekonomi, tidak adanya koordinasi efektif antar lembaga atau kurangnya sumber daya manusia adalah beberapa faktor saja dari sekian banyak faktor lainnya, yang dinilai bertanggung jawab terhadap tidak efektif dan tidak maksimalnya diplomasi ekonomi Indonesia. Dapat dimengerti bahwa mengapa kemudian muncul pemikiran untuk menata kembali mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi Indonesia.

Jika Indonesia ingin dilihat oleh publiknya menjalankan diplomasi ekonomi yang efektif dan berhasil, apalagi jika keberhasilan itu memberi efek nyata terhadap taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, maka kini sudah saatnya berfikir untuk membangun sebuah kelembagaan atau penciptaan aturan main diplomasi ekonomi Indonesia yang tertulis dan jelas serta mencakup dimensi-dimensi pokok dari diplomasi ekonomi.

Diplomasi ekonomi Indonesia, baik bilateral, regional maupun multilateral, membutuhkan dukungan kelembagaan secara terus

menerus. Dukungan demikian harus dibangun bukan berdasarkan kepentingan dan preferensi sektoral, tetapi berdasarkan kepentingan ekonomi nasional, perkiraan-perkiraan mengenai pencapaian maksimum dari diplomasi ekonomi itu sendiri, dan perubahan-perubahan lingkungan strategik, khususnya dalam bidang ekonomi.

Sumadi Brotodiningrat, dalam sebuah seminar di CSIS, Jakarta pernah mengatakan bahwa disain baru diplomasi ekonomi Indonesia juga harus mencakup penataan kembali kelembagaan dalam bidang tersebut. Menurut Sumadi, komponen disain baru diplomasi ekonomi Indonesia adalah (1) didasarkan atas kepentingan nasional - *knowing what to act*; (2) diarahkan ke tujuan yang jelas - *knowing where to go*; dan (3) tanggap terhadap perubahan lingkungan eksternal - *knowing what to face*. Ketiga komponen ini saja tidak cukup untuk membuat diplomasi ekonomi Indonesia efektif dan produktif. Komponen lain yang perlu juga menjadi bagian penting dari, dan untuk mendukung diplomasi ekonomi Indonesia adalah arti strategis Indonesia - *knowing where to stand*. Komponen ini dapat membuat Indonesia lebih percaya diri dalam menjalankan diplomasi ekonomi. Faktor ini dapat mendorong negara-negara donor lebih cepat memberikan bantuan kepada Indonesia daripada negara-negara yang tidak memiliki kedudukan strategis. Upaya penataan kelembagaan diplomasi ekonomi hendaknya juga memperhatikan dan mengedepankan faktor kedudukan strategis Indonesia ini.

Dalam kebijakan ekonomi yang berlandaskan persaingan adalah hal yang wajar untuk menjamin kegiatan ekonomi berlangsung secara efisien, menghasilkan *output* yang optimal dan karena itu kompetitif dalam menghadapi persaingan global. Prinsip persaingan mungkin tidak berlaku dan bahkan tidak diperlukan dalam membangun dan penataan mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi. Jika diplomasi ekonomi Indonesia ingin dilihat berhasil, maka yang dibutuhkan bukanlah persaingan dan bukan pula monopoli kelembagaan, akan tetapi upaya-upaya yang kooperatif dan koordinatif antar lembaga, yaitu sebuah proses penggabungan preferensi-preferensi sektoral ke dalam preferensi nasional. Ini bisa menghindari keputusan-keputusan dan langkah-langkah kelembagaan yang sifatnya *ad-hoc*, parsial atau temporer. Implementasi yang benar dari mekanisme kelembagaan

diplomasi ekonomi, bukan hanya sesuatu yang dibutuhkan, tetapi juga suatu keharusan untuk menjamin bahwa kebijakan diplomasi ekonomi yang telah ditetapkan adalah untuk kepentingan nasional dan bukan untuk kepentingan sektoral.

Diplomasi Ekonomi Sebagai Wilayah Rawan

Apa yang telah dijelaskan di atas menunjukkan bahwa diplomasi ekonomi tidak bisa dilihat terpisah dari aspek kelembagaannya. Lembaga pendukung diplomasi ekonomi, apalagi jika hal itu dituangkan dalam kebijakan nasional, dibutuhkan bukan hanya untuk menjamin kontinuitas dan stabilitas dari mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi itu sendiri, tetapi juga untuk meyakinkan publik bahwa diplomasi ekonomi internasional Indonesia adalah untuk meraih sebanyak mungkin peluang pasar, mengamankan sumber-sumber ekonomi di luar negeri dan penguatan perekonomian nasional secara keseluruhan.

Upaya untuk membangun dan menata mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi tidak akan bebas dari isu-isu yang terdapat dalam diplomasi ekonomi itu sendiri. Artinya, dalam upaya penataan kelembagaan diplomasi ekonomi, akan ditemukan masalah-masalah yang dapat membuat proses penataan kelembagaan diplomasi ekonomi menjadi terhambat, kalau tidak gagal sama sekali.

Wilayah atau bidang yang dianggap rawan adalah diplomasi ekonomi itu sendiri. Diplomasi ekonomi bukan tidak mungkin akan menghadapi isu-isu tertentu, misalnya ketegangan antara politik dan ekonomi, ketegangan antara tekanan-tekanan domestik dan internasional dan ketegangan antara pemerintah dan sektor swasta.

Mengenai ketegangan jenis pertama (politik *vs* ekonomi), karena negara adalah sebuah entitas politik, maka adalah wajar jika pertimbangan-pertimbangan politik mengintrusi bidang ekonomi. Jika muncul ketegangan antara keduanya, maka pertimbangan-pertimbangan politik umumnya mengalahkan kepentingan-kepentingan ekonomi. Misalnya, bisa saja sebuah negara tidak bersedia terlibat dalam kontak dagang dengan negara lain karena pertimbangan-pertimbangan politik. Ketika pemerintah memilih dan menentukan

sebuah kebijakan, sektor swasta misalnya, akan melihat kenyataan bahwa kebijakan-kebijakan yang menurut perspektif mereka masuk akal secara ekonomi, justru malah tidak diperhatikan karena pertimbangan-pertimbangan politik.

Ketegangan-ketegangan seperti disebutkan di atas bisa membuat kebijakan mengenai diplomasi ekonomi menjadi tidak terarah dan tidak fokus. Mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi dengan sendirinya juga akan terpengaruh oleh ketegangan-ketegangan di atas. Artinya, upaya penataan bukan saja bisa terhambat, tetapi juga bisa membuat proses penataan itu sebagai ajang tawar menawar dan akibatnya penataan yang dilakukan menjadi tidak tepat sasaran. Hal yang disebut terakhir ini harus dihindari, jika proses penataan tersebut ingin memberikan yang terbaik untuk diplomasi ekonomi. Ini menegaskan kembali pentingnya proses penataan mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi yang mengedepankan keterbukaan, transparansi dan yang bebas dari ketegangan-ketegangan seperti disebutkan di atas.

PENUTUP

Apa yang dikatakan oleh mantan menteri luar negeri Ali Alatas bahwa kurangnya koordinasi antar departemen menjadi salah satu sebab utama lemahnya diplomasi ekonomi Indonesia. Publik menyalahkan kelembagaan sebagai faktor yang memberi kontribusi kepada tidak efektifnya diplomasi ekonomi Indonesia. Diplomasi ekonomi, apalagi kalau diplomasi itu ingin memperoleh raihan-raihan yang signifikan untuk kepentingan ekonomi nasional, seharusnya dilakukan setelah ada kelembagaan yang kokoh, yang mendukung diplomasi ekonomi itu. Selain itu, diplomasi ekonomi tidak boleh dilakukan atas dasar kepentingan-kepentingan sesaat, tetapi kepentingan-kepentingan nasional jangka panjang, yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat secara umum.

Konsekuensinya, penataan mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi harus dilakukan bukan berdasarkan preferensi-preferensi sektoral, tetapi preferensi nasional yang difokuskan pada pencapaian maksimal dari diplomasi ekonomi. Untuk itu dibutuhkan semacam

konsensus nasional, sebuah konsensus yang dapat menggiring penataan kelembagaan diplomasi ekonomi menuju ke arah yang lebih tepat dan fokus. Di samping itu, konsensus itu juga dapat berfungsi sebagai semacam resep untuk mengatasi tekanan-tekanan terhadap kelembagaan, baik itu tekanan dari "atas", "bawah", "tengah" dan "samping".

Kerangka kelembagaan diplomasi ekonomi Indonesia yang sifatnya komprehensif sangat dibutuhkan, bukan hanya untuk memperkuat mekanisme dan fondasi diplomasi ekonomi Indonesia, akan tetapi juga untuk memberikan panduan yang jelas dalam merumuskan dan melaksanakan program-program nasional Indonesia, khususnya dalam bidang diplomasi ekonomi. Tidak adanya landasan kelembagaan tersebut, dapat memberi efek sebagai berikut:

- diplomasi ekonomi kehilangan arah dan sasaran.
- diplomasi ekonomi menjadi tidak komprehensif.
- kebijakan-kebijakan per-lembaga bisa berubah-ubah dan bahkan bertentangan satu dengan lainnya.
- upaya diplomasi ekonomi cenderung bersifat *ad-hoc*.
- lembaga-lembaga terkait cenderung bertindak reaktif.
- memunculkan ketidakpastian dan kebingungan dalam proses pembuatan dan pengambilan kebijakan.

Oleh karena itu, membangun mekanisme kelembagaan diplomasi ekonomi Indonesia yang komprehensif, adaptif dan koordinatif harus merupakan bagian penting dari konsensus nasional. Deplu dapat mengambil peran dalam perumusan konsensus nasional mengenai kelembagaan diplomasi ekonomi Indonesia.

KEPUSTAKAAN

- Allbrow, Martin dan Elizabeth King (eds.) 1990. *Globalization, Knowledge and Society* (London: Sage Publication).
- Bandoro, Bantarto. 2002. "Politik Luar Negeri RI: Tantangan, Agenda dan Strategi," dalam Indra J. Piliang, Edy Prasetyono dan Hadi Soesastro (ed.), *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia* (Jakarta, CSIS, 2002).

- Brotdiningrat, Soemadi D.M. 2005. "Peta Baru Diplomasi Ekonomi Indonesia: Masalah dan Tantangan," Makalah disampaikan pada Seminar *Desain Baru Diplomasi Ekonomi Indonesia*. CSIS, 8 Februari, Jakarta.
- Feridhanusetyawan, Tubagus. 2002. "Membangun Kelembagaan dalam Ekonomi yang terbuka" dalam Indra J. Piliang, Edy Prasetyono dan Hadi Soesastro (ed.) *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia* (Jakarta, CSIS).
- Giddens, Anthony 1990. *The Consequences of Modernity*, (Stanford: Standford University Press).
- Juoro, Umar "Efektifitas Diplomasi Ekonomi," *Kompas*, 20 Januari 2005.
- McCawley, Peter dan Bill Wallace. 2002. *Indonesia's International Economic Diplomacy*, Technical Report perepared for The Ministry of Finance, Government of Indonesia.
- Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia serta Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun 2006 Beserta Nota Keuangan di Depan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Rana, Kishan S. 2003. "Economic Diplomacy , Making the Most of Success," 23 Juni.
- Rashid, Harun ur. 2005. "Economic Diplomacy in South Asia" Paper presented to the Indian Economy and Business Update, 18 Agustus.
- Salim, Emil. 2005. "Refleksi 60 Tahun Politik Luar Negeri Indonesia," Makalah disampaikan pada Seminar *Desain Baru Diplomasi Ekonomi Indonesia*. CSIS, 8 Februari, Jakarta.
- Soesastro, Hadi. 1995. "Diplomasi Ekonomi Internasional Indonesia: Dari Penerima menjadi Penderma?," dalam Bantarto Bandoro, J. Kristiadi, Mari Pangestu dan Onny S. Prijono, *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta, CSIS.

PARA PENULIS

BANTARTO BANDORO. Staf Pengajar Pascasarjana Universitas Indonesia dan Staf Peneliti Institute of Defense and Security Studies, Jakarta.

CARLOS MANGUNSONG. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

DENI FRIAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

FAJAR B. HIRAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

J. KRISTIADI. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

PANDE RADJA SILALAH. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

PRATIWI KARTIKA. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

SUDJADNAN PARNOHADININGRAT. Duta Besar RI untuk Amerika Serikat.

TEGUH YUDO WICAKSONO. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.